

СОДЕРЖАНИЕ

2 Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г.
КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ
ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

11 Рожков М.А., Балаева О.Н.
ПРОБЛЕМЫ ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД ЗАКАЗЧИКА

**29 Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В.,
Гладкова Е.Г., Богорад Е.Л., Бурков А.В.**
РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА
В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

49 SUMMARY

ЮДКЕВИЧ М.М., ПИВОВАРОВА С.Г.

КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Введение. Текущая ситуация

Выбор оптимальной процедуры государственной закупки – важная и сложная задача. Разработчики законов, регулирующих системы государственных закупок в разных странах, решают эту задачу по-разному. Основным подходом к решению этой задачи является создание некоторой классификации типичных ситуаций, возникающих в ходе проведения государственных закупок, и подразумевающих использование различных процедур закупок. Такая классификация может быть основана на различных характеристиках закупаемого блага, рынка данного блага, институциональных условиях этого рынка или характеристиках заказчика.

В российской закупочной практике такая классификация присутствует лишь в косвенном виде. Закон выделяет класс «аукционных» благ: при условии преодоления ценового порога, закупка таких благ производится через открытый аукцион первой цены. Перечень аукционных благ указан в распоряжении Правительства РФ от 27 февраля 2008 года № 236-р [4]. Стоит отметить, что в данный перечень входят не только товары, но и ряд категорий услуг, таких как услуги по уборке помещений, услуги информационно-справочных служб и т.д.¹

¹ Согласно существующему законодательству, блага, приобретаемые государством через систему государственных закупок (регулируемую ФЗ 94 [5]) формально разделяются на товары, работы и услуги. Однако закон не привязывает выбор процедуры закупки к данной классификации.

ЮДКЕВИЧ МАРИЯ МАРКОВНА

Заведующая Лабораторией институционального анализа экономических реформ ГУ-ВШЭ

ПИВОВАРОВА СВЕТАНА ГРИГОРЬЕВНА

Младший научный сотрудник Лаборатории институционального анализа экономических реформ ГУ-ВШЭ

КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Кроме того, закон содержит в себе список «исключений», перечисленных в статье 55. Эти блага могут закупаться без проведения конкурентных процедур — «у единственного поставщика».

Таким образом, фактически блага делятся на три группы²:

- Аукционные блага. Закупаются по открытому аукциону первой цены.
- «Исключительные» блага. Закупаются у единственного поставщика³.
- Блага, не попавшие в две первых группы. В эту группу, например, входят практически все строительные работы, а также большая часть услуг. Процедура закупки четко не регламентирована.

Закон также содержит ряд ограничений на порядок проведения процедуры закупки:

- Исключение оценки качественных параметров из процедуры проведения аукциона.
- Запрет предварительного отбора поставщиков по характеристикам качества и репутации⁴.
- Ограничение контактов заказчика с потенциальными поставщиками на стадии формирования заказа.

Данные ограничения, по мнению разработчиков действующего закона, были призваны уменьшить риск возникновения коррупции в системе государственных закупок. Закон действительно уменьшает прямые стимулы к коррупционному сговору. Однако при использовании текущей системы государственных закупок возникает ряд проблем:

- Проведение аукционов, не учитывающих качественные характеристики благ, в ряде случаев создает стимулы к оппортунистическому поведению для поставщика: поставщики демпингуют, рассчитывая получить прибыль за счет поставки блага низкого качества.
- Ограничение предквалификационного отбора и возможностей предварительного исследования рынка затрудняют определение качества закупаемого блага *ex ante*.
- Отсутствие эффективного репутационного механизма и неэффективность судебной системы создают стимулы для оппортунистического поведения поставщиков: те не ожидают конкретных негативных последствий нарушения контрактных обязательств.
- Нечеткая регламентация выбора процедур для закупки благ, не входящих в список аукционных товаров, создает стимулы для оппортунистического поведения заказчиков: искажения параметров заказа и коррупции.

² Данная классификация действует для закупок, преодолевающих ценовой порог 100 тыс. рублей

³ Закон не обязывает закупать все блага, упомянутые в статье 55, у единственного поставщика, а лишь открывает такую возможность. Но закупка у единственного поставщика выгодна любому заказчику, т.к. сопряжена с минимальными издержками и рисками.

⁴ Установленные законом причины недопуска поставщика к участию в процедуре закупки носят формальный характер и не зависят от мнения заказчика. Формальные причины отказа в допуске: финансовая неустойчивость (например, замороженный счет компании, наличие невыполненных налоговых обязательств), открытые судебные разбирательства с участием поставщика и т.д.

Один из подходов к решению этих проблем состоит в создании более подробной классификации закупаемых государством благ, и определении набора процедур, соответствующих выбранной классификации. В данном тексте мы предлагаем вариант такой классификации.

Предпосылки классификации

Предполагая, что введение классификации закупаемых благ не может повлиять на такие внешние по отношению к природе товара факторы, как эффективность судебной системы, особенности бюджетного законодательства или эффективность репутационных механизмов, мы предлагаем в качестве основания для классификации полагаться на различия в особенностях качественных характеристик благ.

Сами заказчики отмечают проблемы, связанные с определением качества закупаемых благ и фиксацией желаемых качественных характеристик в техническом задании. Так, например, по результатам опроса⁵, проведенного среди участников III международного форума «Государственные закупки: достижения, технологии, перспективы», из 56 специалистов в области государственного заказа, ответивших на вопрос: «С какими основными проблемами, на Ваш взгляд, сталкиваются заказчики в процессе исполнения заказа?» около 30% отмечают проблему поставки благ, не соответствующих техническому заданию и около 80% – проблему поставки благ ненадлежащего качества, формально удовлетворяющих требованиям технического задания.

Классификация

В качестве основы классификации закупаемых благ мы предлагаем использовать разделение благ на: инспекционные, экспериментальные и доверительные. Такая классификация благ вводится в работах Nelson [2] и Darby и Karni [1]⁶.

- К *инспекционным* благам относятся блага, качественные характеристики которых можно установить до заключения контракта.
- К *экспериментальным* благам относятся блага, качественные характеристики которых можно установить лишь после заключения контракта и поставки блага – в ходе эксплуатации.

⁵ Опрос участников закупочной деятельности проводился 27–29 мая 2009 года, во время проведения III международного форума «Государственные закупки: достижения, технологии, перспективы». Опрос проводился в рамках проекта «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию» с целью получения представления об основных проблемах функционирования системы государственных закупок, с которыми сталкиваются заинтересованные стороны.

⁶ Краткое описание данной классификации также приводится в книге Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. «Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты» [3].

КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

- К *доверительным* благам относятся блага, качественные характеристики которых не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже после выполнения контракта.

Классификация, однако, носит достаточно условный характер. Действительно, данная классификация основана не только на качественных характеристиках благ самих по себе, но и на оценке издержек оценки этих качественных характеристик. Такие издержки связаны с возможной асимметрией информации на рынке закупаемого блага: поставщики в ряде случаев имеют больше информации о качественных характеристиках блага, чем заказчик. Для снижения этой асимметрии заказчик должен получить дополнительную информацию: например, в случае доверительного блага, прибегнуть к информационным услугам третьих лиц. Если на рынке уже существует общедоступная информация о качестве блага, которая может использоваться заказчиком, издержки заказчика существенно снижаются. В качестве источника такой информации может выступать система лицензий, сертификатов или дипломов, в рамках которой качество блага или способность поставщика производить благо надлежащего качества подтверждаются профессиональным сообществом. Кроме того, источником такой информации может служить система рейтинга компаний, работающих на рынке данного блага. Иными словами, издержки оценки качества определяются не только природой товара, но и теми институтами, которые формируются и с той или иной степенью эффективности функционируют на таких рынках.

Если на рынке закупаемого блага функционируют какие-либо из упомянутых выше институтов, и заказчики испытывают к ним доверие, издержки описания качества блага и риск получения недоброкачественного блага могут быть существенно снижены. В таком случае заказчик может использовать такую информацию в качестве сигнала о качестве экспериментального или доверительного блага и фиксировать формальные требования к этому сигналу в техническом задании.

Если же на рынке закупаемого блага таких источников дополнительной информации не существует – институты либо неразвиты, либо функционируют неэффективно, заказчик должен фактически создать локальную систему получения информации, например, в каждом конкретном случае формируя экспертную комиссию, оценивающую качество поставляемого блага.

Стоит отметить, что система учета дополнительных сигналов о предполагаемом качестве закупаемого товара, работы или услуги, широко используется в международной практике. Так, например, при участии в процедуре закупки строительных работ или транспортных услуг в США во многих штатах поставщик должен либо предоставить документ, подтверждающий опыт качественного проведения подобных работ, либо пройти дополнительную процедуру оценки.

Выбор формальных процедур государственных закупок, таким образом, должен зависеть не только от типа блага, но и от институциональной среды рынка. Поэтому простое копирование международной практики закупок, привязанной к классификации благ и суммам контрактов, может приводить к негативным результатам.

Таким образом, предлагаемая нами классификация ориентируется на два фактора:

- Природа блага: является ли благо инспекционным, экспериментальным или доверительным.
- Доступность независимых сигналов о качестве блага на рынке.

Категории закупок с точки зрения измерения качественных характеристик блага, в порядке роста издержек измерения и рисков получения недоброкачественного блага:

1. Инспекционные блага.
2. Экспериментальные блага с доступом к независимым сигналам о качестве блага на рынке.
3. Экспериментальные блага (без доступа к независимым сигналам о качестве).
4. Доверительные блага с доступом к независимым сигналам о качестве блага на рынке.
5. Доверительные блага (без доступа к независимым сигналам о качестве).

Примеры возможного применения классификации и выбора процедуры

К *инспекционным благам* относятся блага, интересующие заказчика характеристики которых могут быть зафиксированы в контракте формальным образом, в виде технических требований и спецификаций. К данному классу благ могут быть отнесены только товары, так как качество работ или услуг может быть определено только после их поставки, т.е. после заключения контракта. Заказчик может зафиксировать приемлемый уровень качества всех необходимых характеристик такого товара в техническом задании, оценить качество этих характеристик в момент поставки, и, в случае поставки товара неудовлетворительного качества, обратиться в суд. Таким образом, заказчик имеет дело с *наблюдаемым и верифицируемым* качеством товара.

Пример инспекционного блага — расходные материалы, такие как бумага, пишущие принадлежности и т.д., или стандартизованные строительные материалы, такие как песок, цемент и т.д. Качество такого товара стандартизовано и легко определяется в момент поставки. Закупка инспекционных товаров может осуществляться путем проведения простого открытого аукциона первой цены.

К *экспериментальным благам*, как уже было отмечено выше, относятся блага, качественные характеристики которых можно оценить только в процессе использования, т.е. уже после заключения контракта. Качество таких благ, также как и качество инспекционных благ, может быть наблюдаемым и верифицируемым, однако оно может быть установлено заказчиком только после реализации контракта. В таком случае издержки отказа от контракта и проведения повторной процедуры закупки существенно выше, чем для инспекционных благ. Заказчик сталкивается с рисками, вызванными неопределенностью, отсутствием достоверной информации о качестве блага. Такая неопределенность может быть снижена за счет использования сигналов о качестве блага, получаемых от третьих лиц (информаци-

КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

онных посредников) либо иных институтов, позволяющих заказчику достоверно оценить качество товара (институты сертификаций, лицензирования и пр.)

Пример экспериментального блага – продукты питания. Несмотря на то, что заказчик может оценить некоторые качества продуктов питания до заключения контракта, например, ознакомившись с информацией, указанной на этикетке, он не может установить вкусовые качества товара, не попробовав его. Даже если заказчик не интересуется вкусовые качества продукта, он не может быть уверен в сохранности товара, т.к. она зависит не только от даты производства, зафиксированной на этикетке, но и от условий хранения. Если после заключения и исполнения контракта заказчик обнаруживает, что приобретенный им продукт оказался некачественным, он вынужден разорвать контракт и провести повторную процедуру закупки. Разрыв контракта влечет за собой существенные дополнительные издержки, как для заказчика, так и для поставщика: заказчик должен доказать некачественность товара, проведя экспертизу, поставщик должен организовать утилизацию товара и т.д. Во время проведения экспертизы, исполнения формальных процедур расторжения контракта, а также подготовки и проведения повторной процедуры закупки заказчик вынужден отказаться от использования данного продукта.

Если на рынке существует сертификация поставщиков, осуществляемая третьими лицами или участниками рынка, заказчик может использовать наличие сертификата в качестве обязательного требования к потенциальному поставщику. Наличие такого сертификата может подтверждать репутацию поставщика на рынке и его техническую оснащенность, например наличие правильно оборудованных складов продукции. Введение такого требования не избавляет заказчика от риска получения недоброкачественного товара, однако оно значительно снижает такие риски. Кроме того, наличие сертификата подтверждает соответствие товара некоторому стандарту качества. Заказчик может ограничиться проверкой качества одного экземпляра поставленного товара, и рассчитывать на то, что все остальные экземпляры в партии соответствуют тому же стандарту, что и проверенный.

Если на рынке присутствует источник дополнительной объективной информации, например, созданы механизмы добровольной сертификации поставщиков, заказчик может провести закупку через открытый аукцион первой цены, включив требования к качеству сигнала, например, наличие сертификата, в техническое задание. Если на рынке нет такого источника информации, заказчик должен провести предквалификацию поставщиков, оценив их производственные возможности и репутацию на рынке самостоятельно, либо с привлечением третьих лиц. Кроме того, заказчик может включить оценку качественных параметров блага в процедуру отбора поставщика.

Качество *доверительных* благ не может быть оценено заказчиком самостоятельно ни до, ни после осуществления поставки. Кроме того, качество такого блага может быть относительным, т.е. восприниматься разными агентами по-разному. Качество доверительных благ *неверифицируемо*, т.е. даже если заказчик знает, что качество поставленного блага неудовлетворительно, он не всегда может доказать это в суде.

Пример доверительного блага – образовательные услуги. Качество таких услуг воспринимается разными категориями экономических агентов по-разному. Не существует какого-то универсального определения качества такой услуги. Следовательно,

КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

даже если заказчик считает, что качество образовательных услуг неудовлетворительно, он вряд ли может доказать этого в суде. Заказчик может зафиксировать некоторый набор формальных признаков, частично отражающих качество получаемой услуги, например, количество курсов, соотношение количества преподавателей и учеников и т.д. Однако *реальное качество* полученного образования *не будет полностью измеряться данным набором признаков*. Если на рынке образовательных услуг существует дополнительный сигнал о качестве, например рейтинг образовательных программ, заказчик может использовать его для оценки качества полученной услуги как *ex ante*, так и *ex post*. Но если на рынке данных услуг не существует общепринятого формата измерения качества, заказчик несет издержки по созданию такого формата. Принципиальное отличие закупок доверительных благ от закупок экспериментальных благ состоит в том, что, даже получив сигнал от рынка, заказчик не может быть уверен в реальном уровне качества закупаемого блага. Проведение закупок доверительных благ требует введения большей свободы заказчика в определении своих нужд и правил проведения конкретной процедуры. В большинстве случаев даже при наличии сигнала на рынке данного блага проведение конкурса может быть более эффективным, чем проведение аукциона с включением информации о качестве сигнала в качестве критерия предквалификации поставщиков.

Таблица 1.

Выбор процедуры в зависимости от типа блага и доступности независимых сигналов о качестве на рынке блага

		Природа блага		
		Инспекционное	Экспериментальное	Доверительное
Доступность независимых сигналов	Есть сигналы	Открытый аукцион первой цены	Открытый аукцион первой цены с включением требований к качеству сигнала	Конкурс; Открытый аукцион первой цены с включением требований к качеству сигнала
	Нет сигналов		Открытый аукцион первой цены с предквалификационным отбором; Конкурс	Конкурс с предквалификационным отбором; Закупка у единственного поставщика

Дополнительные параметры, оказывающие влияние на выбор процедуры закупки

Кроме рассмотренных нами свойств качества блага и издержек на определение качества, на выбор процедуры закупки могут влиять многие другие параметры: сумма заказа, срочность, характеристики рынка, специфические задачи заказчика и т.д.

КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Сумма заказа. Мелкие закупки традиционно выводятся из поля регулирования, особо крупные закупки, наоборот, привлекают пристальное внимание государства и общества и нуждаются в четкой регуляции. Большая сумма заказа, как правило, создает сильные стимулы для коррупции, поэтому такие заказы, как правило, проводят по наиболее конкурентной из возможных процедур.

Срочность. Если заказчику необходимо решить неотложную задачу путем проведения закупки, негативные последствия от задержек перевешивают негативные последствия от возможной коррупции. Поэтому такие закупки, как правило, проводят по наиболее быстрой из доступных процедур – закупке у единственного поставщика. Однако в данном случае при адекватном планировании заключение рамочного соглашения, по которому поставщик, выбранный заранее и по конкурентной процедуре, обязуется осуществить поставку в случае чрезвычайной ситуации, может быть эффективным решением. На данный момент такая практика применяется только в закупках для нужд МЧС.

Характеристики рынка. Структура рынка определяет величину риска возникновения ряда проблем, таких как сговор, или отсутствие достаточного количества потенциальных поставщиков достаточной квалификации. Возникающие проблемы могут решаться путем введения специфических процедур. Однако разграничение структур рынка, соответствующих той или иной проблеме, относительно и создает стимулы для оппортунистического поведения заказчика. Такое разграничение имеет смысл при точечной организации особо крупных закупок.

Специфические задачи заказчика. Государство в целом или отдельный заказчик может решать отдельные задачи, выходящие за рамки самих закупок. Среди таких задач может быть защита местных производителей, создание новых рабочих мест, или забота об окружающей среде. Для решения этих задач государство может пожертвовать эффективностью отдельной закупки. Решение дополнительных, по отношению к закупочной деятельности самой по себе, задач требует моделирования специфических процедур закупок. Конкретный вид таких процедур зависит от конкретных задач. Однако большую часть задач можно решать, воспринимая блага как совокупность закупаемого товара, работы или услуги, и выполнения дополнительных требований государства (например, производство блага в заданном регионе и т.д.).

Исследование рынка, планирование и форма контрактов

В данном тексте мы рассмотрели один из возможных вариантов использования зависимости вида процедуры закупки от типа качественных характеристик блага и возможности снижения издержек по определению качества закупаемого блага. Но эффективность результата закупки определяется не только самой процедурой закупки, но и процедурами, происходящими до и после самой закупки.

Адекватное планирование закупок и исследование рынка, предшествующее закупке, могут снизить издержки определения качества закупаемого блага. С этой точки зрения важно отметить фактический запрет на полноценное исследование рынка заказчиками и недостаточную регуляцию процедур планирования закупок в текущем российском законодательстве.

Эффективные формы контрактов могут создавать положительные стимулы для поставщиков и снижать риск оппортунистического поведения после подписания контракта, например при оказании долгосрочной услуги, а адекватная формулировка условий расторжения контракта может снизить издержки расторжения для заказчика.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Darby M.R., Karni E. «Free Competition and Optimal Amount of Fraud»// *Journal of Law and Economics*, 1973, 16, 1, 67–88.
2. Nelson Ph.R. «Information and Consumer Behaviour»// *Journal of Political Economy*, 1970, 78, 2, 311–329.
3. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. «Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты»/ Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2006, стр. 233–234.
4. Распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2008 года № 236-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона».
5. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

РОЖКОВ М.А., БАЛАЕВА О.Н.

ПРОБЛЕМЫ ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ: ВЗГЛЯД ЗАКАЗЧИКА

Изменения в законодательстве о госзакупках – принятие Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [1] в 2005 году и последующих многочисленных поправок – породили немало споров и критики со стороны представителей всех заинтересованных сторон.

Звучит она и на страницах журнала «Госзаказ». Однако, как правило, критические высказывания носят в большей степени локальный характер, затрагивая лишь один или несколько аспектов закупочной деятельности. В рамках проекта ГУ-ВШЭ «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию»¹ была предпринята попытка обобщения и систематизации проблем, с которыми сталкиваются российские госзаказчики. Одним из методов проведенного исследования выступали глубинные интервью [6] и кейс-стади [3,4,9], направленные на изучение практического опыта организаций-госзаказчиков через серию углубленных интервью со специалистами, непосредственно занимающимися госзакупками².

¹ Проект ГУ-ВШЭ «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию» выполнялся в рамках программы фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ в 2009 году.

² Авторы выражают глубочайшую признательность всем участникам опросов и интервью за предоставленную информацию и экспертные оценки.

РОЖКОВ МИХАИЛ АЛЕКСЕЕВИЧ

Заместитель первого проректора ГУ-ВШЭ

БАЛАЕВА ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА

Доцент кафедры общего и стратегического менеджмента ГУ-ВШЭ

ПРОБЛЕМЫ ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ: ВЗГЛЯД ЗАКАЗЧИКА

В качестве объектов исследования были выбраны по одному представителю следующих категорий госзаказчиков – ведомств и бюджетных организаций. Для реализации целей проводимого исследования были подготовлены кейсы на базе информации, полученной в ходе проведения интервью со специалистами федерального ведомства и крупной бюджетной организации.

Рассматриваемое ведомство осуществляет размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, в частности на закупки технических средств, лицензионного программного обеспечения, проектно-технологических работ, мебели, выполнение проектных и ремонтно-строительных работ и другие закупки. В 2008 г. ведомство осуществило 45850 закупок продукции для государственных нужд и заключило государственных контрактов на общую сумму 3858,8 млн. руб. Наибольший объем средств выделен на закупку (разработку) информационных систем, технических и программных средств (1128 млн. руб.); ремонтно-строительные работы (520 млн. руб.); НИОКР (183 млн. руб.) и другие закупки.

Соотношение стоимости заключенных контрактов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд по рассматриваемому ведомству за 2008 г. по способам закупки таково: открытые конкурсы и открытые аукционы – 46%, закупки у единственного поставщика (по результатам торгов, запросов котировок) – 36%, закупки у единственного поставщика (без проведения торгов) – 8%, закупки у единственного поставщика (малого объема) – 8%, запрос котировок – 3%.

В данном ведомстве непосредственно госзакупками занимаются 7 человек. Вместе с тем госзакупочной деятельностью обременены в качестве дополнительной нагрузки и другие сотрудники (по несколько человек в каждом подразделении), в т.ч. начальники управлений или их заместители.

Что касается обследуемой бюджетной организации, то здесь картина примерно следующая. В 2008 г. были реализованы процедуры закупок товаров, работ и услуг для нужд организации на сумму 1959 млн. руб. Из них закупки с использованием процедуры открытого конкурса составили 6%, аукциона – 91%, запроса котировок – 3%.

Непосредственно организацией и проведением закупок товаров, выполнению работ и оказанию услуг по обеспечению деятельности рассматриваемой организации, а также организаций эффективного и своевременного удовлетворения потребностей всех ее подразделений в товарах, работах, услугах занимается Управление госзакупок. Численность подразделения составляет 5 человек. В дополнении к ним закупочной деятельностью также как и в случае с ведомством, занимаются по одному или несколько сотрудников других подразделений организации.

Так как масштаб закупочной деятельности рассматриваемой бюджетной организации весьма обширен, охватить обследованием все направления не представлялось возможным. В связи с этим были выбраны несколько различных типов закупок, включающих осязаемые товары, работы, услуги, как простые, так и сложные, качество которых можно оценить до закупки, в процессе закупки или

при приемке заказа либо только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Это закупки мебели; ИТ-оборудования, программного обеспечения и комплектующих; редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке; проектно-изыскательские и строительно-монтажные работы. По каждому из перечисленных направлений была собрана релевантная информация по итогам проведения углубленных интервью со специалистами, непосредственно занимающимися тем или иным видом закупок, а также из вторичных источников. На основании полученных данных были составлены кейсы, которые включали две составные части – «общую», освещающую положение дел с рассматриваемым видом закупки в данной организации (см. Приложение 1), и описание конкретной закупки в рамках выбранного направления, иллюстрирующее процедуру формирования, размещения и исполнения заказа по данной закупке (см. Приложение 2).

Анализ сформированных кейсов по ведомству и бюджетной организации позволил получить более полное представление об основных проблемах, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации госзакупок организации-заказчика. Надо отметить, что многие гипотезы и выводы, сформулированные по итогам работы над кейсами, получили подтверждение по результатам опроса участников III Международного форума «Государственные закупки: Достижения. Технологии. Перспективы» (далее – Форум), который проходил 27–29 мая 2009 г. в городе Геленджике [2]. В данной публикации будут использованы результаты качественного анализа структурированного опроса членов Координационного совета руководителей органов по размещению заказов субъектов Российской Федерации.

Выявленные по результатам опросов, интервью и кейс-стади проблемы были идентифицированы, обобщены и систематизированы по основным стадиям организации закупок и осуществления поставок (формирование заказа, его размещение и исполнение) [5,7]. При этом необходимо отметить, что ряд приведенных ниже проблем можно лишь условно отнести к той или иной стадии, так как фактически они выходят за ее рамки и затрагивают другие закупочные процессы. Каждая проблема иллюстрируется одним или несколькими примерами из сформированных в ходе исследования кейсов.

1. ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКАЗА

Невозможность отразить в техническом задании (далее ТЗ) и заявке все необходимые требования к предмету закупки, обеспечение нейтральности, точности и ясности спецификации

Данную проблему как одну из основных отметили большинство респондентов, участвовавших в опросе на Форуме, причем, по их мнению, эта проблема оказалась наиболее значимой для всех категорий товаров/работ/услуг вне зависимости от их сложности и возможностей оценки их качества. Однако особенно остро она ощущается для тех товаров/работ/услуг, качество которых

можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования.

На этапе формулирования ТЗ на целый ряд товаров (а в особенности работ, услуг) возникает проблема, обусловленная спецификой данного вида закупок – невозможность точного описания ожидаемого результата. Это связано, в первую очередь, с неосязаемостью, гетерогенностью услуг, одновременностью их производства и потребления. Соответственно, сложность составления ТЗ состоит в необходимости максимально четкого и детального описания предмета закупки, исключающего возможность их расширительной трактовки со стороны поставщика/исполнителя/подрядчика.

Помимо указанной проблемы существует еще одна, связанная с законодательным запретом конкретизации ряда характеристик предмета закупки. В частности, желательная для многих крупных организаций унификация «парка» ИТ-оборудования, к сожалению, оказывается не всегда возможна, так как в соответствии с существующими правилами, в ТЗ необходимо задавать диапазон требуемых параметров, а не указывать их точное значение, поэтому в рамках одной закупки приходят машины с одними характеристиками, в рамках другой – с другими. Кроме того, в заявке запрещено указывать только одну требуемую конкретную модификацию оборудования, необходимо дополнять ее словосочетанием «или аналог». Полная унификация ИТ-оборудования возможна лишь при условии закупок у одного и того же поставщика или покупки брендового оборудования. Последние зачастую нецелесообразны по экономическим соображениям: а) такое оборудование дороже; б) его применение в общедоступном пользовании с точки зрения соотношения цена/качество не имеет особого смысла.

Определение начальной цены контракта

В настоящее время отсутствуют четкие методические указания по порядку определения начальной цены контракта, тогда как спорных ситуаций по этому поводу возникает достаточно много. Так, например, в ходе торгов компания-участник снизила первоначально заявленную цену контракта на поставку компьютерной техники на 49%. Организация-заказчик получила нарекания со стороны контролирующих органов за завышенную начальную цену контракта. В итоге контракт был исполнен, однако была поставлена техника не та, которую рассчитывал получить заказчик и под которую подсчитал первоначальную цену, а «эквивалент». И этот пример иллюстрирует только один «кирпичик» из пирамиды проблем, возникающих вокруг определения начальной цены контракта.

Обоснование выбора процедуры закупки

Существуют определенные разночтения при использовании в госзакупочной деятельности классификатора ОКПО, что требует детальных разъяснений по его применению. Так, например, не ясно, надо ли выносить на аукцион

издания, которые являются служебными разработками, или они относятся к обычной полиграфической продукции и издательской деятельности. Кроме того, данный классификатор «не работает» для комплексных закупок (например, в случае создания ИТ-системы, когда надо сделать проект, разработать ПО, закупить соответствующее оборудование и т.д.), их приходится «дробить» на составные части. Между тем, целесообразнее было бы дать возможность заказчику выбирать для выполнения таких комплексных контрактов одну компанию-интегратора. Отсюда вытекают и соответствующие проблемы с обоснованием выбора процедуры закупки.

Низкая информационная прозрачность текущих закупок

Одной из возможных причин малого числа участников аукциона, по мнению специалистов, выступает низкая информационная прозрачность текущих закупок, что во многом связано с несовершенством Официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов, затрудняющим вычленение объявлений о размещении заказов по интересующей потенциальных участников номенклатуре. Так, при осуществлении закупок редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке для нужд бюджетной организации в аукционе принимают участие, как правило, не более трех организаций, а целый ряд потенциально возможных участников не выходит на аукцион именно по указанной причине.

Большинство опрошенных на Форуме озабочены проблемой **привлечения поставщиков, способных предложить товар/услугу в необходимом объеме и необходимого качества**. В первую очередь это касается товаров/работ/услуг, качество которых можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Рассмотренная выше низкая информационная прозрачность является лишь одной из причин возникновения данной проблемы.

2. РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗА

Длительность процедуры открытого конкурса/аукциона

Процедура открытого конкурса/аукциона достаточно продолжительна – с момента их объявления до заключения контракта с победителем и, соответственно, начала поставок проходит, как правило, около 1,5–2,5 месяца. Данную процедуру еще более удлинняет ситуация полного отсутствия конкурсных заявок (констатируемая спустя месяц после объявления конкурса), что предполагает проведение повторной процедуры. В случае многих закупок, которые носят оперативный характер, но в силу цены контракта не могут быть приобретены по счетам или посредством запроса котировок, такие временные затраты нередко являются критичными и могут оказаться причиной сбоев в работе организации-заказчика.

За период проведения аукциона могут существенно измениться цены (инфляция, колебания курсов валют). Соответственно, объявленная первоначально цена контракта оказывается через 1,5 месяца неоправданно низкой. А, учитывая, что большинство потенциальных поставщиков тяготеют к подаче заявок на участие в аукционе в самый последний момент, то желающих принять участие в аукционе с подобной ценой может вообще не найтись. Таким образом, всю процедуру придется начинать заново, отдавая необходимую заказчику поставку на неопределенный срок, что может привести к целому ряду негативных последствий. Например, если предметом закупки является мебель для учебного заведения – это могут быть сбои в работе персонала, срыв занятий студентов и т.п.

При осуществлении закупок в рамках издательской деятельности бюджетной организации с момента размещения объявления до момента начала работы по заключенному контракту также проходит в среднем 1,5–2 месяца. Принимая во внимание указанную продолжительность процедуры закупки, необходимо обеспечивать достаточно точное планирование времени объявления аукциона, что применительно к данной категории закупок зачастую осложняется невозможностью заранее точно определить объем планируемой к изданию организацией-заказчиком в текущем году литературы. Это зависит от степени готовности и соблюдения сроков сдачи рукописей, точности предполагаемых самими авторами их объемов (печатных листов), полноты информации о количественном составе готовящихся работ и др. аспектов, не поддающихся точной оценке. Кроме того, у заказчика могут возникнуть форс-мажорные обстоятельства, например, внеплановая научная конференция, требующая большого объема печатной продукции и т.п.

Тем не менее, по мнению специалистов, большая часть закупок подлежит планированию, и такие «плановые» закупки могут проводиться с использованием относительно длительной процедуры открытого аукциона. «Форс-мажорные» же закупки могут осуществляться по счетам и посредством запроса котировок. Однако объем «форс-мажорных» закупок в условиях инфляции и постоянного роста цен нередко превышает 500 тыс. руб. в квартал, разрешенных законодательством для закупок с помощью запроса котировок. Несомненно, в современной экономической ситуации данный **барьер** является **неоправданно низким**.

Необходимость использования процедуры аукциона для закупок уникального характера с ограниченным числом потенциальных поставщиков (1–2)

Для ряда специфических/уникальных госзакупок в качестве реального добросовестного поставщика, способного поставить качественный товар (работу, услугу), отвечающий всем требованиям заказчика, зачастую может выступить не более 1–2 организаций. В соответствии с действующим законодательством многие из подобных закупок, тем не менее, вынуждены проводиться через процедуры открытого конкурса или аукциона.

Так, рассматриваемое ведомство было уполномочено на проведение значимой в масштабах страны программы, для реализации которой в соответствии с действующим законодательством должно было с помощью госзакупочных процедур выбрать компанию-координатора. Для этого объявили конкурс на весь комплекс работ, выполняемых в течение трех лет, начиная с разработки соответствующей масштабной программы, которая включала не менее 450 региональных объектов. Потенциальных качественных исполнителей таких уникальных работ (услуг) в России немного. В конкурсе приняло участие 3 организации. По итогам проведения конкурса выиграла компания, хорошо зарекомендовавшая себя на данном рынке, которая оказалась добросовестным и качественным исполнителем и данного проекта. Однако для того, чтобы отсеять недобросовестных исполнителей, со стороны которых были предприняты попытки сбивания цены, потребовалась огромная работа по грамотному составлению ТЗ, которое должно было учитывать все тонкости и нюансы данной закупки. На практике от недобросовестных исполнителей обезопаситься достаточно сложно, и ответственное для страны мероприятие при ином стечении обстоятельств могло быть поставлено под угрозу. В этой связи целесообразнее было бы на государственном уровне сформировать специальный уполномоченный орган, который занимался бы проведением такого рода кампаний.

Также показателен следующий пример. Рассматриваемый в данной публикации федеральный орган ежегодно составляет подробнейший федеральный план работ. Формирование этого плана невозможно без привлечения внешних исполнителей (особенно, в части сбора и обработки информации), которые в соответствии с действующим законодательством отбираются по конкурсу. Однако необходимость этой процедуры весьма сомнительна: реально осуществить такую работу в установленные планом сроки способно только одно предприятие X.

На сегодняшний день предприятие X является единственной организацией в РФ, специализирующейся на данном виде работ, имея на это все необходимые ресурсы. Рассматриваемое ведомство осуществляет еще целый ряд специфических закупок уникального характера, которые способно поставить лишь предприятие X. Логичным следствием этого является тот факт, что в идеале на конкурс, объявленный на выполнение такого рода работ (услуг), будет выходить единственный участник – предприятие X, отбираемый по факту как единственный поставщик. Организация же конкурса влечет за собой напрасную трату времени, трудовых и др. ресурсов. Таким образом, по мнению специалистов, выведение специфических работ (услуг), по которым априори имеется лишь один потенциальный исполнитель, на открытый конкурс, не является целесообразным.

Надо отметить, что неэффективное расходование ресурсов является только одной «стороной медали». Более серьезные негативные последствия могут ожидать заказчика, если на такой конкурс выходят помимо предприятия X другие участники, не являющиеся достаточно компетентными в данной области. Так, подобный конкурс был проведен в апреле 2008 года. В результате

среди его участников оказалось не только предприятия X, но и фирмы, основной сферой деятельности одной из которых являлась продажа кофе и спиртных напитков, а штат работников другой состоял из 1 человека (ген. директор, бухгалтер и исполнитель в одном лице). Последняя, кстати, до сих пор судится с рассматриваемым заказчиком из-за отклонения ее заявки. Сигналом о недобросовестности этих участников послужили и их, по сути, однотипные предложения по поэтапному распределению денежных средств на выполнение контракта, рассчитанного на три года – большая часть должна быть выплачена в первые два года, на третий же год они оставили гораздо меньшую сумму выплат (один поставщик – 30/30/12 при начальной цене контракта в 90 млн. руб., второй – 30/30/4).

По мнению респондентов, фирмы-«конкуренты» на рассматриваемом рынке либо изначально имеют недобросовестные намерения, либо настолько некомпетентны, что искренне уверены в своей способности реализовать сложную закупку (как показывает практика, ни одна солидная компания, кроме единичных специализированных организаций, не пойдет на реализацию такой специфической закупки). Чтобы отсеять недобросовестных участников, также требуются дополнительные затраты ресурсов, в частности, немалые затраты рабочего времени сотрудников, занимающихся госзакупками уходят на доскональную проверку соответствия заявок ТЗ (которое составляет свыше сотни страниц), на судебные разбирательства в связи с отклонением заявок и т.п. В упомянутом выше случае отклонение было осуществлено по формальным основаниям, однако, несмотря на то, что ФАС признал отклонение обоснованным, фирма продолжает судиться, и сотрудники рассматриваемого ведомства регулярно вынуждены тратить время на участие в судебных заседаниях.

Документальное обеспечение заявки

Проблемные ситуации возникают и с документальным обеспечением заявки. Так, от участника конкурса по закону требуется лишь представление копии платежного поручения. Фактически же заказчику могут быть предъявлены принятые банком (имеется штамп или соответствующая отметка) платежные поручения, например, без указания номера лицевого счета. Очевидно, что формальные требования соблюдены и поручение подлинно, но фактически заказчик денег не получит (они тем или иным способом вернутся назад на счет плательщика).

Аналогичные возможности формального учета требований законодательства могут иметь место и в отношении квалификационных требований: так как они не являются обязательными, то на пожелание заказчика получить подтверждение квалификации участника может быть предоставлен документ, где в графе «Специалисты» и др. «квалификационных» позициях проставлены прочерки. То есть, с формальной точки зрения, документ участником представлен, все графы заполнены, пусть даже сведения о квалификации потенциального поставщика отсутствуют.

Таким образом, заказчики практически лишены возможности в официальном порядке узнать о квалификации потенциального поставщика. В частности, действующее законодательство не допускает официальные запросы о кадровом составе участника. Для иллюстрации этой проблемы показателен следующий пример: фирма, вышедшая на конкурс по сложной закупке по НИОКР, заявила среди своих сотрудников 70 человек со степенью к.э.н., но реально в ее штате числилось всего около 10 человек, и ни у одного из них ученой степени не было. Однако официально опротестовывать предоставленную фирмой информацию в рамках действующего законодательства оказалось невозможно. В итоге, судебные разбирательства в связи с отклонением заявки идут до сих пор.

Недобросовестное поведение поставщика во время процедуры конкурса/аукциона

В отношении участников конкурса/аукциона может возникнуть следующая негативная ситуация. В аукционе принимает участие фирма-однодневка, предлагая технические условия, полностью соответствующие ТЗ, и в ходе торгов опускает цену до неприемлемой для других участников. Затем эта фирма занимается, по сути, вымогательством по отношению к надежной известной компании, которая также участвует в аукционе, требуя у нее отступные за то, чтобы отказаться от подписания контракта (по правилам аукциона в этом случае победителем признается следующий участник, назначивший наименьшую цену). На рынке действует целый ряд фирм, которые занимаются подобным рэкетом, причем в последнее время таких прецедентов появляется все больше.

Ни для кого не является секретом, что в ходе аукциона некоторые поставщики используют демпинговые цены, при реализации же закупки поставляют оборудование низкого качества, которое постоянно выходит из строя и ремонтируется.

Достаточно часто возникает и другая ситуация – явный сговор участников аукциона о неснижении цены (в лучшем случае цена снижается на 5%, а обычно всего лишь на 0,5%).

Потребность во взаимодействии с одним и тем же поставщиком

Крупные заказчики заинтересованы работать с фирмами, у которых есть своя производственная база и которые могут оперативно и гибко устранить возникшие проблемы по качеству. Иногда бывает эффективнее делать закупки у одного и того же поставщика, который, в частности, может предложить скидки, выигрыш от которых превышает экономию от снижения цены на аукционе. Более значимой для организации-заказчика в данном случае, как правило, является не стоимостная, а качественная составляющая. Например, для поставок мебели крупной организации желателен постоянный партнер, поставляющий мебель одного типа. Но на аукцион могут придти фирмы, изготавливающие мебель «под» ту компанию, с которой работает заказчик, однако

качество ее существенно хуже (используется, например, не МДФ, а ДСП). Говорить о гарантиях таких неожиданно возникающих фирм весьма проблематично – через год она может просто исчезнуть (при этом изначально обещая те же долгосрочные гарантии, что и добросовестный поставщик).

Еще более критичной является ситуация со «сложными» закупками. Так, закупка и монтаж сетевого оборудования являются комплексным проектом, состоящим из множества взаимосвязанных операций и составных элементов, которые в итоге образуют единое целое, поэтому проблема с одной составляющей повлечет за собой сбой всей системы. Каждая последующая задача связана с тем, что было сделано ранее, поэтому желательно, чтобы поставку полностью реализовывал один поставщик, владеющей полной комплексной информацией по объекту.

3. ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКАЗА

Невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий

После определения победителя при согласовании контрактов иногда возникает следующая проблема: некоторые поставщики (в основном, небольшие компании, не имевшие опыта работы с госзакупками) пытаются изменить условия контракта на этапе его подписания, что заказчик в рамках действующего законодательства делать не вправе. Аналогичным образом, крупные компании-поставщики предпринимают такие попытки после размещения объявления о закупке.

Кроме того, желание изменить первоначальные условия контракта может возникнуть и у заказчика. Так, при составлении плана закупок мебели и ТЗ бюджетная организация-заказчик сталкивается со следующей проблемой – план и, соответственно, ТЗ сложно составить с точностью до мельчайших деталей. Поэтому иногда ТЗ готовится на ориентировочные объемы и номенклатуру. В результате в процессе закупки может потребоваться изменить указанные параметры, что в рамках действующего законодательства практически невозможно. Выходом из сложившейся ситуации, по мнению специалистов, могли бы стать так называемые «рамочные ТЗ» и «рамочные контракты», определяющие только стоимостной объем закупки и приблизительную номенклатуру, конкретный же состав и спецификация закупки уточнялись бы в рамках контракта по отдельным заявкам.

Многие виды закупок производятся в условиях высокой степени неопределенности и действия значительного числа случайных факторов, что обуславливает необходимость более гибких параметров контракта. К примеру, в практике рассматриваемой организации-заказчика имел место случай, когда при проведении строительно-монтажных работ по реконструкции здания с момента начала проекта прошло достаточно много времени, и конструкции под воздействием атмосферных влияний были повреждены. Поэтому понадобились дополнительные работы и, соответственно, дополнительные сред-

ства на их осуществление, однако в рамках действующего законодательства увеличение суммы контракта оказалось невозможным, и проект снова был приостановлен.

Серьезная проблема, связанная с составлением контракта на выполнение проектно-изыскательских работ, а также с его последующей реализацией, состоит в необходимости определения точного срока исполнения контракта и выполняемого объема работ (при их изначальной неопределенности). В процессе осуществления проектно-изыскательских работ могут потребоваться дополнительные согласования и изыскания, объем и длительность которых с трудом поддается прогнозированию, поэтому сроки контракта могут потребовать определенной корректировки, что действующим законодательством не допускается. То же касается и объема выполняемых работ. Бывают ситуации, когда уже в ходе работ выясняется, что требуются дополнительные изыскания, а денежных средств в рамках заключенного контракта на них не предусмотрено.

Поставка товаров ненадлежащего качества

Формируя ТЗ, заказчик осознает, что фирмы-участники аукциона в независимости от своих возможностей будут согласны со всеми требованиями ТЗ по качеству, но фактически это качество можно будет оценить только после осуществления поставки. При этом не всегда возможно проконтролировать качество всей поставленной партии, как, например, для услуг по тиражированию и доставке тиражей печатной продукции в упаковке. Как сообщили респонденты, были случаи нехватки целых блоков страниц в некоторых экземплярах тиража.

Как уже упоминалось выше, в рамках действующего законодательства при отборе заявок официально запрещено учитывать такие квалификационные требования к участникам, как опыт работы и выполнение в прошлом однотипных договоров, наличие квалифицированных кадров, оборудования и производственной базы. Однако в целях снижения рисков непоставки/некачественной поставки перечисленные характеристики приобретают крайне важное значение для товаров (работ, услуг), качество которых можно оценить только в процессе закупки или при приемке заказа, либо в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Ниже рассмотрены примеры подобных ситуаций с закупками проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, комплектующих для ИТ-оборудования, мебели для бюджетной организации.

Надо отметить, что законодательно установленные критерии отбора подрядчика для выполнения проектно-изыскательских работ крайне ограничены, поэтому заказчик оказывается незащищенным от мелких организаций, которые впоследствии могут быть неспособны в полном объеме и с надлежащим качеством выполнить контракт. Данная проблема во многом обусловлена тем, что заранее оценить качество подрядчика в рамках существующего законодательства не представляется возможным (запрет на применение к участникам

квалификационных требований). Самым существенным в такого рода закупках является то обстоятельство, что от качества выполненных подрядчиком проектно-изыскательских работ в значительной степени зависят дальнейшие расходы заказчика по выполнению строительно-монтажных работ, эксплуатации и обслуживанию объекта и т.п.

Так же как и в случае с проектно-изыскательскими работами, качество подрядчика при выполнении строительно-монтажных работ играет принципиальную роль, тем не менее, в рамках действующего законодательства проверить его заранее не представляется возможным. Были прецеденты, когда аукцион выигрывала компания, которая предлагала заманчиво низкую цену, но впоследствии оказывалась неспособной к выполнению контракта. Например, при реализации одного контракта на строительство здания для организации-заказчика из 127 млн. руб. выигравшая компания смогла освоить только 23 млн.

Низкое качество закупаемых комплектующих для периферийного оборудования (тонеры, картриджи, др.) приводит не только к сбоям в работе, но и к полному выходу из строя дорогостоящего ИТ-оборудования. Недобросовестные поставщики предлагают цену в 2 раза ниже и охотно идут на требование предоставления услуг ремонта вышедших из строя комплектующих. Такой ремонт проводится с использованием некачественных технических компонентов, естественно, отремонтированные комплектующие опять же работают не более 2–3 месяцев, а затем снова выходят из строя. В итоге, экономия от закупок более дешевых комплектующих у недобросовестных поставщиков представляется весьма сомнительной, ведь из-за их низкого качества выходит из строя дорогое оборудование.

Что касается примера с закупками такого, на первый взгляд, четко оцениваемого по качеству товара как мебель, то в настоящее время основными формальными критериями выбора поставщика выступают цена (главный критерий в условиях открытого аукциона), и в гораздо меньшей степени качество, срок выполнения контракта, срок и объемы гарантий на поставляемую мебель. Однако при выборе поставщика мебели важны (но в соответствии с действующим законодательством, к сожалению, малоучитываемы) и такие факторы, как совместимость мебели и оборудования различных фирм-производителей (по габаритам, цветовым оттенкам и т.п.), возможность технического обслуживания, наличие запасных частей, что требует наличия у поставщика определенной производственной базы. По мнению специалистов, здесь очень примечателен опыт Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), на который следует обратить самое пристальное внимание: «...иные (помимо цены) факторы, учитываемые при определении наиболее экономической заявки, должны иметь денежное выражение, и если это невозможно — их относительное значение нужно отразить в оценочных положениях конкурсной документации» [8].

Пока же, по сути, единственным эффективным средством защиты от недобросовестного поставщика остается грамотно составленное, детализированное ТЗ и контроль за соблюдением его требований при отборе. Одной из мер

по защите заказчика могло бы стать эффективным применение установленного законодательством требования подтверждения полномочий поставщика (формально определены три возможных типа документов, подтверждающих полномочия). Однако данное требование применяется в настоящее время лишь в отношении крупных для поставщика сделок, при этом сам поставщик может не счесть закупку крупной и, соответственно, формально не предоставлять подтверждения своих полномочий. Кроме того, **в законодательстве нет полной четкости в перечне документов для подтверждения полномочий поставщика**. Так, для допуска к проведению строительных работ зафиксированы два вида актов, подтверждающих полномочия, среди них «акт ввода объекта в эксплуатацию». Тем не менее, фактически, в практике деятельности строительных организаций акта именно с таким названием не существует. Имеются другие, аналогичные по сути, но разноименные акты, которые с формальной точки зрения не могут считаться основанием, потому что носят другие названия. Термин «акт ввода объекта в эксплуатацию» является обобщенным, что приводит к неоднозначной трактовке законодательства и возникновению конфликтных ситуаций при отклонении поставщика по формальным основаниям и наоборот, возможны претензии к заказчику в случае принятия им иных, не прописанных в законодательстве актов.

Срыв сроков поставки

Проблема срыва сроков поставки указывалась респондентами при опросе на Форуме в Геленджике в качестве наиболее значимой, однако при проведении интервью со специалистами обеих рассматриваемых в данной публикации организаций каких-либо ярких примеров на эту тему приведено не было. Интервьюируемые ограничивались фразами: «Да, конечно, срывы сроков поставки случались, но мы как-то справлялись...». Такая «будничная» реакция на данную проблему может свидетельствовать о превращении ее в рутинную, а заказчики, уже заранее не исключая возможность ее проявления, готовят соответствующие сценарии и рецепты «выживания» в условиях задержек поставок.

Поставка товаров ненадлежащего качества при формальном выполнении требований ТЗ

С предыдущей проблемой тесно связана и проблема, актуальная, как показало проведенное исследование, для многих заказчиков – поставка товаров ненадлежащего качества при формальном выполнении требований ТЗ. Подобные примеры можно найти практически во всех сферах закупочной деятельности.

Рассматривая ситуацию с ИТ-закупками, надо отметить, что расходные материалы для периферийного оборудования (тонеры, картриджи, др.) являются самой проблемной составляющей ИТ-закупок, так как они не подлежат

сертификации, отсутствуют четкие требования к производителю и технические характеристики продукции («картридж для...»), а также законодательно запрещено устанавливать квалификационные требования к поставщику. Десятидневный период, который отводится на рассмотрение заявки, как правило, не достаточен для проведения технической экспертизы закупаемых комплектующих. Все это в совокупности обуславливает нередкое возникновение проблем с качеством поставляемого продукта. Зачастую поставляемые восстановленные или собранные кустарным способом картриджи (с качеством на порядок хуже оригинала) формально полностью отвечают требованию «в употреблении не был». И заказчик, прекрасно зная недобросовестность поставщика или низкое качество его продукции, по сути, тем не менее, не имеет формальных оснований для его отвода. Поэтому заказчик бывает вынужден закупать наиболее важные комплектующие, используя процедуру закупки по счетам у конкретного проверенного поставщика.

Показателен также и другой пример. При осуществлении проектно-изыскательских работ организациями, принимавшими участие в нашем исследовании, имели место случаи, когда формальные требования заказчика, определенные в ТЗ и, соответственно, контракте, подрядчиком выполнены, но результаты проектных работ не могли иметь практического применения (например, в процессе проведения проектно-изыскательских работ выяснилось, что желаемый заказчиком спортивный зал с бассейном по ряду объективных причин геологического характера не может быть построен в данном месте). При этом формально поставщик выполнил контракт – в полном объеме провел требуемые работы. Следует же учитывать что конечная цель заказчика – строительство спортивного зала (а для этого ему все-таки необходимо определиться с его возможным месторасположением и получить соответствующую проектную документацию) – не достигнута, то есть требуется продолжение проектно-изыскательских работ. Но это возможно уже только в рамках новой закупки и нового контракта.

Ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика

Надо отметить, что в настоящих условиях реальных рычагов воздействия заказчика на недобросовестного поставщика практически не существует. Так, например, в процессе реализации закупки вентиляционной системы в здание бюджетной организации, поставщик не смог выполнить весь объем работ в указанные в контракте сроки. В силу острой необходимости выполнения данных работ именно в тот период времени ни продлевать, ни расторгнуть этот контракт заказчик не мог. Поэтому он приложил все усилия, чтобы достичь устной договоренности с поставщиком о том, что он доделает все работы после закрытия контракта.

В случае поставки мебели ненадлежащего качества единственная мера воздействия на поставщика – угроза объявления его недобросовестным постав-

щиком, однако это требует определенной доказательной базы, что на практике бывает весьма затруднительно обеспечить. Кроме того, заказчик зачастую не может даже подать заявку на включение этой компании в список недобросовестных поставщиков, так как в Федеральном законе № 94-ФЗ указаны только два основания для включения в этот список (отказ от подписания контракта и его расторжение по решению суда), под которые многие прецеденты не подпадают.

Во многих случаях занесение поставщиков в список недобросовестных оказывается лишеным смысла, потому что организаций, поставляющих подобные товары (работы, услуги) существует на рынке достаточно много, они постоянно исчезают и возникают вновь под другими названиями, мигрируя из одного юридического лица в другое. В итоге состав участников нового аукциона формально меняется, но фактически может оставаться тем же.

Если разорвать с победителем контракт из-за несоблюдения качественных характеристик, то второй по рейтингу поставщик, с которым заказчик вправе заключить договор, как правило, отказывается «дорабатывать» за «первым» поставщиком (в упомянутом выше примере дособирать или доукомплектовывать поставленную «первым» поставщиком мебель). Помимо этого поставщик, который не полностью выполняет условия контракта на поставку, может найти договорные «неоговоренности» или мелкие нарушения со стороны заказчика и начать «шантажировать» этим в обмен за принятие заказчиком его недоработок.

Таким образом, рассмотрев основные проблемы, возникающие на всех трех стадиях организации закупок и осуществления поставок, получены следующие выводы. По мнению наших респондентов, стремление к расширению списка участников аукциона привело к тому, что появился целый ряд фирм-однодневок, которые своими действиями провоцируют коррупционные действия, рэкет, сговор, мошенничество и т.д. Заказчик должен иметь возможность проверить участников посредством предквалификационного отбора и таким образом отсеять недобросовестные компании еще на предварительном этапе, не давая им возможности попасть в число участников аукциона. В особенности это касается товаров (работ, услуг), качество которых можно оценить только в процессе закупки или при приемке заказа, либо в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования, и для которых качество является более значимым фактором, чем цена контракта.

Весьма значимыми проблемами, по мнению специалистов, являются и необходимость увеличения возможностей заказчика по воздействию на поставщика/исполнителя/подрядчика в случае неисполнения им контракта надлежащим образом (в частности, посредством расширения перечня оснований, по которым можно включать его в список недобросовестных поставщиков); и предоставление для ряда закупок возможности варьирования условий контракта (включая изменение суммы и срока) исходя из объективно складывающихся в ходе его исполнения обстоятельств и т.п.

Несомненно, выше были отражены далеко не все проблемы, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации госзакупок заинтересованные стороны (в данной публикации в большей степени были отражены проблемы заказчиков, как наименее защищенной стороны). Однако, по нашему мнению, все вышеизложенное достаточно наглядно может свидетельствовать о необходимости серьезных изменений в действующем законодательстве о госзакупках, включая повышение гибкости, расширение прав госзаказчиков, введение предквалификационного отбора поставщиков.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. Бальсевич А.А., Подколзина Е.А. Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009, № 17.
3. Гладких И.В. Методические рекомендации по разработке учебных кейсов // СПб.: Издательский центр Высшей школы менеджмента СПбГУ, 2008.
4. Киблицкая М.В. Методология и дизайн исследования в стиле кейс-стади / Киблицкая М.В., Масалков И.К. // Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Социол. фак. М.: Международный университет бизнеса и управления, 2003.
5. Кузнецова И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд // М.: Высшая школа экономики, 2008.
6. Малхотра Н.К. Маркетинговые исследования. Практическое руководство // М.: Издательский дом «Вильямс», 2002.
7. Настольная книга госзаказчика / Авт. и сост.: Храшкин А.А., Воробьев О.М., Вдовина В.В., Ермаков В.А.; Под ред. Храшкина А.А. // Российская академия государственной службы при Президенте РФ. Институт подготовки кадров для системы государственных и муниципальных закупок (Институт госзакупок РАГС) // М.: Юриспруденция, 2006.
8. Принципы и правила закупок товаров и услуг. Европейский банк реконструкции и развития, 2000, <http://www.ebrd.com/ru/about/policies/pprru.htm>.
9. Титова Н.Л. «Базисный» кейс-метод: основы и практика использования // Бизнес-образование, 1999, № 2.

ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА КЕЙСА (ОБЩАЯ ЧАСТЬ)

- 1) Исходная информация:
 - краткое описание организации/подразделения, для которого производятся закупки;
 - характеристика товаров/услуг/работ, закупаемых организацией (описание, социальная значимость, требуемые объемы, стоимость, требования по качеству, периодичность поставок и т.п.);
 - наличие у организации опыта такого рода закупок;
- 2) Процесс закупки:
 - параметры закупки (тип процедуры, критерии оценки, число участников, сроки выполнения работ/оказания услуг и т.п.);
 - описание этапов процесса закупки;
 - основные проблемы, которые возникали на каждом этапе процесса закупки;
- 3) Исполнение заказа:
 - общая характеристика поставщика, его репутация, наличие и выполнение им гарантийных обязательств, ресурсы, требуемые для выполнения заказа и т.п.;
 - соблюдение условий контракта (выполнение графика поставок; соответствие поставок заявленным критериям и т.п.);
 - потребность в адаптации с учетом изменившейся ситуации;
 - приемка результатов;
 - удовлетворенность результатами, действия в случае неудовлетворенности.
- 4) Результаты:
 - позитивный опыт;
 - негативный опыт.

ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА КЕЙСА (КОНКРЕТНАЯ ЗАКУПКА)

- 1) Описание закупки:
 - наименование товара/услуги и его основные характеристики;
 - потребность организации в данном товаре/услуге;
 - количество закупок по данному предмету контракта в год;
 - продолжительность контракта;
 - предполагается ли помимо поставки товара его установка или на-стройка;
 - предполагается ли дальнейшая закупка запчастей или расходных ма-териалов.
- 2) Подготовка и согласование ТЗ.
- 3) Основные положения ТЗ.
- 4) Обоснование выбора типа процедуры закупки.
- 5) Размещение заявки.
- 6) Дата прекращения приема заявок на участие в аукционе, дата проведе-ния аукциона.
- 7) Участники аукциона:
 - число, названия;
 - характеристика;
 - репутация в отрасли;
 - заявленные цены.
- 8) Выигравший поставщик:
 - название;
 - репутация;
 - опыт сотрудничества с ней.
- 9) Основные положения контракта:
 - цена контракта;
 - дата заключения;
 - срок поставки/оказания услуг.
- 10) Исполнение заказа:
 - сроки поставки;
 - качество поставки;
 - акты сдачи-приемки;
 - наличие жалоб со стороны заказчика или поставщика;
 - нарекания по ходу исполнения заказа;
 - потребность во взаимодействии с одним и тем же поставщиком по данному предмету контракта.

**КУЗНЕЦОВА И.В., ТРЕФИЛОВА Т.Н., ЕРЕМЕНКО Н.В.,
ГЛАДКОВА Е.Г., БОГОРАД Е.Л., БУРКОВ А.В.**

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

Источники данных

В настоящей статье рассматриваются итоги размещения заказов для государственных нужд за 2008–2009 годы. Для анализа использованы данные федерального статистического наблюдения за размещением заказов на поставки товаров, работ, услуг по форме № 1-торги, утверждаемой ежегодно Федеральной службой государственной статистики [4–8].

КУЗНЕЦОВА ИРИНА ВЛАДИМИРОВНА

Директор Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ

ТРЕФИЛОВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

Заместитель директора Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ

ЕРЕМЕНКО НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА

Заместитель руководителя Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ

ГЛАДКОВА ЕЛЕНА ГРИГОРЬЕВНА

Специалист по учебной работе Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ

БОГОРАД ЕЛЕНА ЛЬВОВНА

Специалист по учебной работе Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ

БУРКОВ АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ

Ведущий аналитик Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

На момент подготовки данной статьи использованы доступные статистические данные за 2008 год и за 9 месяцев 2009 года [12]. Данные о размещенных заказах представляются заказчиками и обрабатываются нарастающим итогом, поквартально. Исследуемый период (2008–2009 годы) представляет особый интерес, поскольку, с одной стороны, показывает актуальные для сегодняшнего дня результаты, которые можно сравнить с докризисным периодом. С другой стороны, в этом период формы государственного статистического наблюдения отличаются незначительно, в то время как формы и правила заполнения за предшествующие периоды имели серьезные отличия по ряду параметров.

В предыдущих исследованиях по данной тематике мы говорили [1–3] об общем росте количества размещаемых заказов и средств, расходуемых для обеспечения государственных нужд Российской Федерации в период действия Федерального закона 94-ФЗ [10].

Наиболее интересные тенденции выявляются при квартальном рассмотрении результатов размещения заказов.

Результаты

В последние два года (Диаграмма 1) сохраняется общий рост числа размещенных заказов. В то же время прослеживается цикличность роста – число размещенных заказов в 1 и 3 кварталах меньше, чем во 2 и 4. Общий спад числа размещенных заказов в первом квартале, вероятно, связан с тем, что лимиты финансирования доходят до бюджетополучателей с некоторым запозданием. Кроме того, для завершения размещения заказов процедурными способами необходимо время – минимум 45 дней на проведение конкурса и минимум 33 дня на проведение аукциона.

При анализе данных по уровням бюджета (Диаграмма 2) цикличность более ярко выражена в 2008 году при размещении заказов для федеральных нужд и сглажена при размещении заказов для нужд субъектов, что вполне укладывается в гипотезу о задержках доведения лимитов финансирования – в субъектах оно осуществляется быстрее. Третьей причиной, возможно, является меньшее число заказов для федеральных нужд, чем для государственных нужд субъектов РФ.

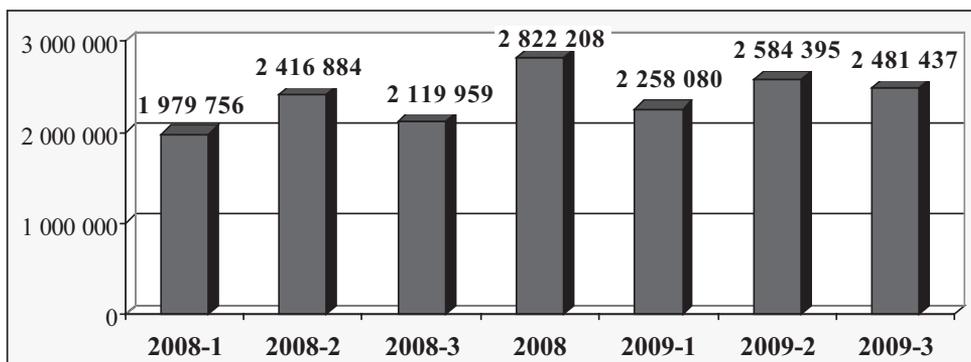


Диаграмма 1. Количество заказов, размещенных в Российской Федерации

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

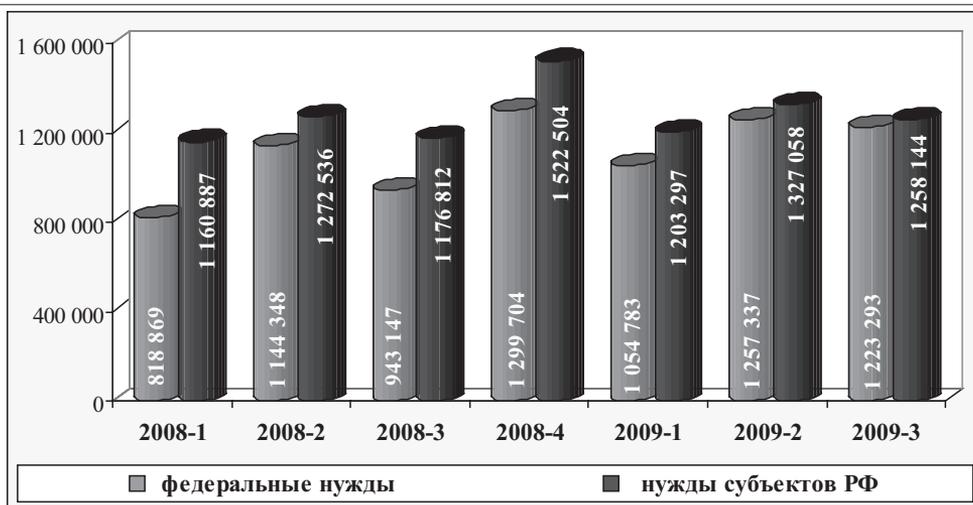
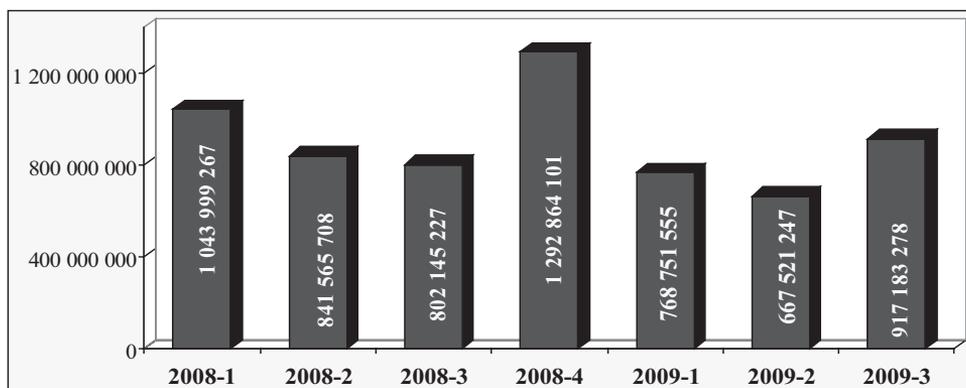


Диаграмма 2. Количество заказов по уровням бюджета

Более понятно снижение числа закупок в третьем квартале, если учесть, что закупки путем проведения торгов, начатые в июне, завершаются в июле, августе. Время летних отпусков сказывается на количестве размещенных заказов (Диаграмма 2) 3 квартала.

Сравнение динамики количества размещенных заказов с динамикой сумм размещенных заказов (Диаграмма 3) показывает, что цикличность размещения заказов по сумме не так ярко выражена, как по их количеству.

При общей постоянной тенденции возрастания количества размещенных заказов ценовые показатели дают не столь однозначную картину. По суммам заказов во втором квартале наблюдается снижение на 19,4% по отношению к первому, хотя количество закупок на 22 % больше, чем в начале года. Возможно, причина данного феномена – особенности порядка сбора статистических данных.



**Диаграмма 3. Суммарная начальная цена контрактов
в Российской Федерации (тыс. руб.)**

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

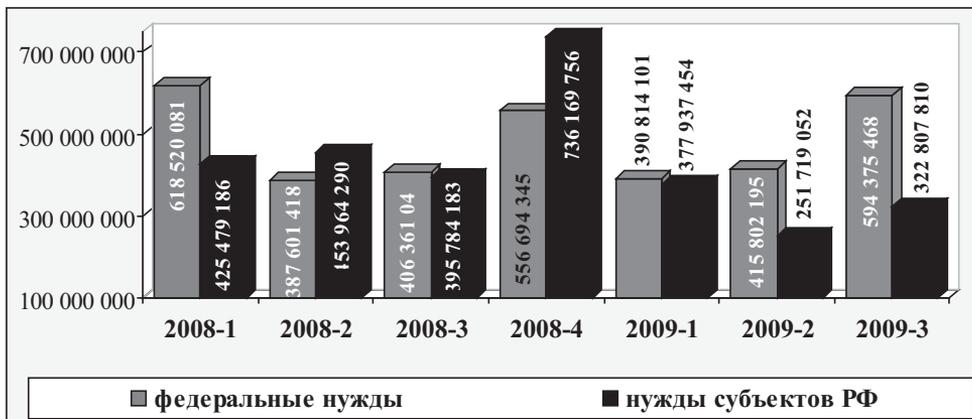


Диаграмма 4. Суммарная начальная цена контрактов (лотов) по уровням бюджета

В соответствии с правилами заполнения формы № 1-торги, «В строке «Суммарная (начальная) цена контрактов (лотов), выставленных на торги, и сумма контрактов (сделок) по другим способам размещения заказов» заполняется по всем графам. По этой строке указывается вся сумма средств, с которой главный распорядитель средств бюджета (государственный внебюджетный фонд) выходит на торги. В случае, если торги (закупки) проведены в одном отчетном периоде, а контракт пока не заключен, по строке не учитывается суммарная (начальная) цена контрактов (лотов), выставленных на торги, и сумма контрактов (сделок) по другим способам размещения заказов. Они показываются по строке в отчетном периоде, когда заключен контракт (в целях правильного расчета суммы экономии). Таким образом, количество заказов показано в том периоде, когда они проведены, а вот ценовые показатели этих же заказов могут быть отражены уже в следующем отчетном периоде. Возможно «взлет» первого квартала по ценовым показателям частично объясняется заключением контрактов по процедурам, проведенным в предыдущем году. Такая же закономерность наблюдается и в 1–2 кварталах 2009 года.

Рост суммы размещенных заказов на 62% в 4 квартале 2008 года по отношению к третьему кварталу связан с ростом числа размещенных заказов в этом квартале на 33%, что в свою очередь связано с окончанием финансового года, завершением «дорогих» закупок и стремлением заказчиков исполнить бюджет.

При постоянном превышении количества закупок для региональных нужд над количеством закупок для федеральных нужд в ценовом выражении картина чаще всего обратная, и большая часть средств тратится именно на федеральные нужды (Диаграмма 4).

При размещении заказа для федеральных нужд наблюдается увеличение ценовых показателей сумм заявленных к размещению в 1 и 4 кварталах, и значительное снижение по данному показателю (от 27% до 37%) во 2 и 3 кварталах 2008 года. В 2009 году заказы для федеральных нужд дают более «правильную» тенденцию плавного роста сумм размещенных заказов. Напротив, данные о

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

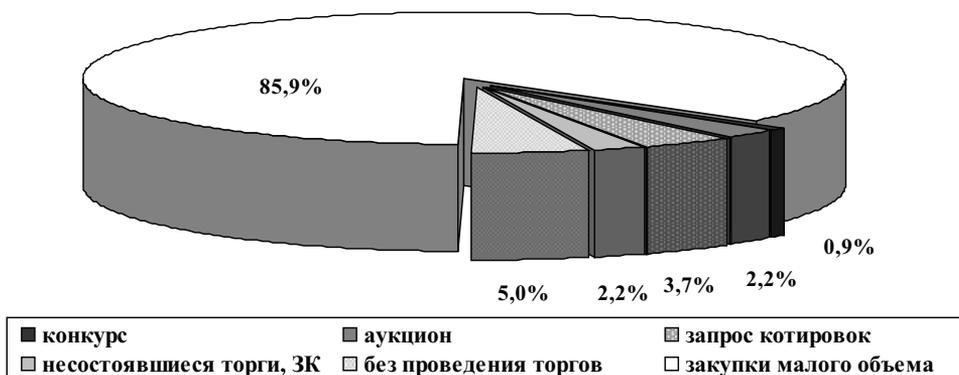


Диаграмма 5. Распределение количества закупок по способам размещения заказа в 2008 году в РФ

суммах заказов, размещенных для нужд субъектов РФ в 2008 году, повторяют линию количественных показателей, а в 2009 году наблюдается «провал» по суммам во 2 квартале при росте числа размещенных заказов. Резкое снижение сумм размещенных заказов во втором квартале отражает ситуацию исполнения и корректировки бюджета в субъектах Российской Федерации в кризисный период.

При анализе данных о количестве и суммах размещенных заказов нельзя забывать о способах размещения заказов, различающихся не только по срокам проведения, но также по наличию либо отсутствию ограничений на применение и на предельные суммы средств заказов, возможных для размещения тем или иным способом.

Федеральным законом 94-ФЗ предусмотрены следующие способы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: путем проведения торгов (конкурс – открытый и закрытый, аукцион – открытый и закрытый, также аукцион в электронной форме), без проведения торгов (запрос котировок, закупки у единственного поставщика).

Доля закупок на товарных биржах для государственных нужд ничтожно мала относительно общих показателей, как в числовом, так и в ценовом выражении (менее 0,01% по данным за 2008 и 2009 годы, при отсутствии необходимого нормативного регулирования). С 1 июля 2009 года из Федерального закона исключена глава, регулирующая закупки товаров на товарных биржах, и из отчета за январь – декабрь 2009 года из статистического наблюдения удален показатель (графа) «закупки на товарных биржах» [10, 11].

Исключив из рассмотрения закупки на товарных биржах, рассмотрим распределение заказов по способам размещения в долях (по количеству и суммам размещенных заказов при закупках для государственных нужд Российской Федерации). Количественные показатели представлены на Диаграммах 5, 7; ценовые – на Диаграммах 6, 8.

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

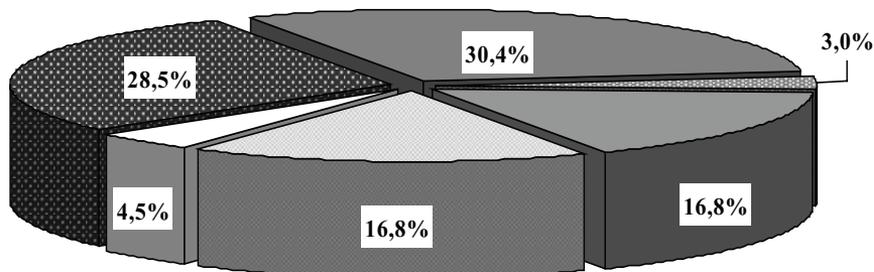


Диаграмма 6. Распределение начальных цен закупок по способам размещения заказа в 2008 году в РФ

Данные показывают, что закупки малого объема, составляя количественно подавляющее большинство случаев размещения заказа, занимают очень малую долю денежных средств в закупках. В 2008 году это около 4,5% всех потраченных средств на размещение заказов, по итогам 9 месяцев 2009 года – менее 1%.

Следовательно, малые закупки в дальнейшем можно исключить из рассмотрения ввиду их малозначительности и слабого влияния на общие закономерности расходования средств бюджетов.

Таким образом, для рассмотрения остаются торги в виде конкурсов и аукционов, запрос котировок, закупки у единственного поставщика. Закупки у единственного поставщика проводятся в соответствии со статьей 55 Федерального закона 94-ФЗ, и в статистическом наблюдении отражаются двумя показателями – как закупки без проведения торгов (особые случаи закупок) и закупки, совершенные по итогам несостоявшихся торгов, запросов котировок (ст. 55 ч. 2 п.п. 8–10) [10].

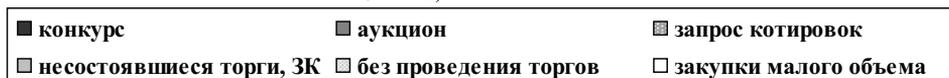
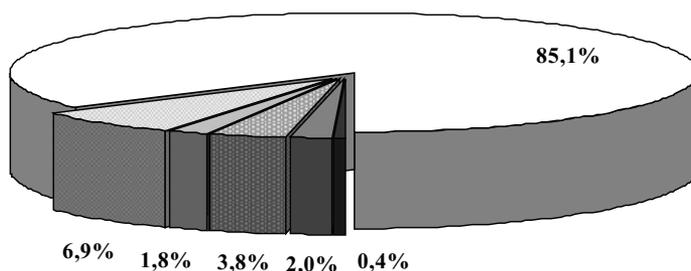


Диаграмма 7. Распределение количества закупок по способам размещения заказа в 1–3 квартале 2009 года в РФ

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

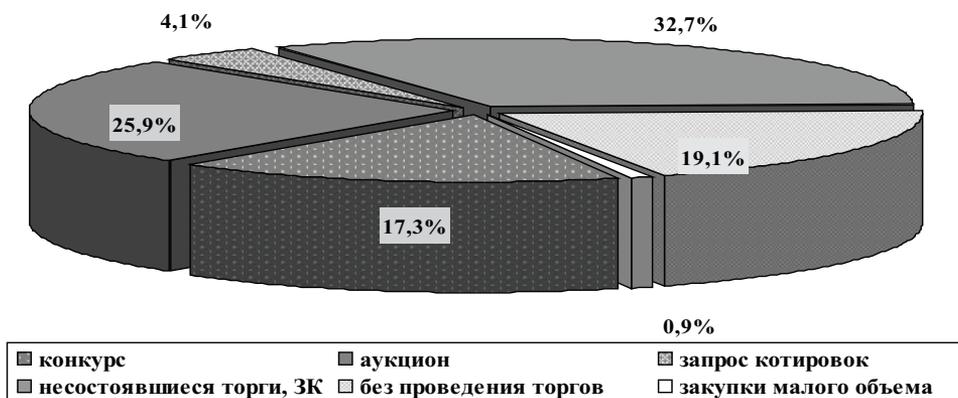


Диаграмма 8. Распределение начальных цен закупок по способам размещения заказа в 1–3 квартале 2009 года в РФ

На Диаграмме 9 в нормированном виде представлено соотношение количества размещенных заказов и сумм заключенных контрактов для государственных нужд Российской Федерации в целом по указанным способам размещения заказов (без учета малых закупок).

Заказы без проведения торгов заказчик размещает у произвольно выбранного единственного поставщика. Количество таких закупок составляет от 35% до 45% от общего количества, а в денежном выражении – около 16–19% общего объема расходуемых средств. Большая доля средств заказов, размещенных таким способом, связано с тем, что данный вариант размещения заказа не накладывает ограничений по цене контракта и периодичности применения. В первую очередь, это контракты, заключенные с естественными монополиями (коммунальные услуги), с органами исполнительной власти или по распоряжению Президента, Правительства Российской Федерации, закупки в случае

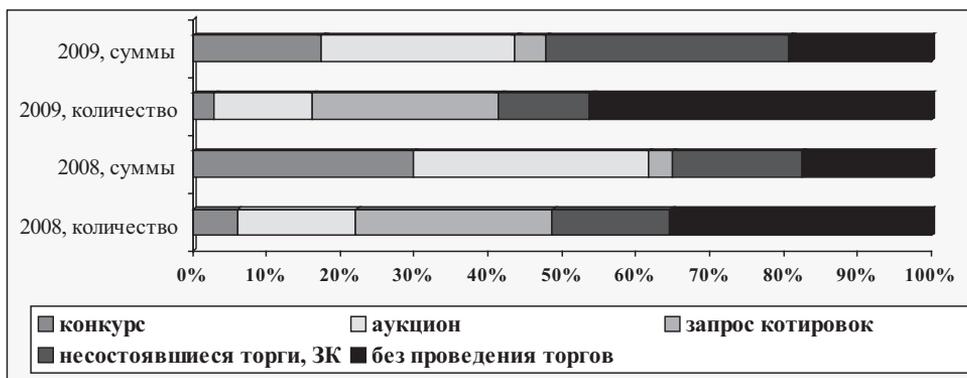


Диаграмма 9. Распределение количества и сумм закупок по способам размещения заказа в РФ

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

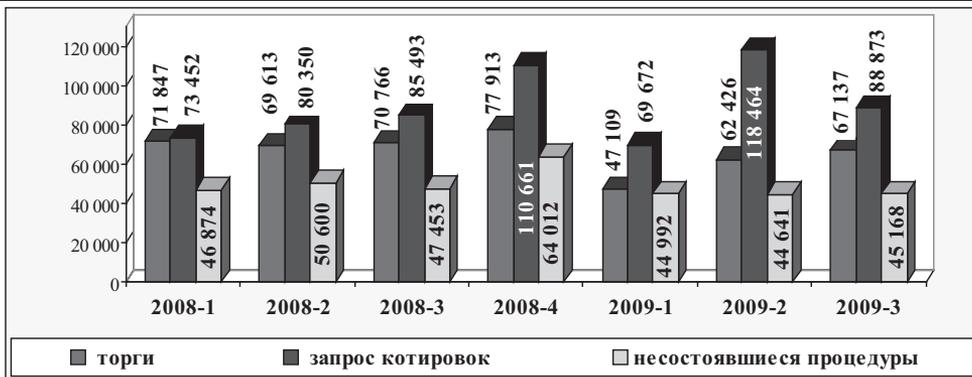


Диаграмма 10. Количество закупок в Российской Федерации

возникновения срочной потребности, у авторов или произведений определенных авторов, вообще закупки чего-либо творческого и эксклюзивного – что не может быть поставлено на поток. Рост числа таких закупок, хотя и незначительный, объясняется постоянным расширением перечня исключений – поправки в 55 статью 94-ФЗ были внесены семью Федеральными законами.

Более интересными для анализа являются остальные виды закупок. Это конкурентные способы размещения заказа – торги, запрос котировок и закупки, совершенные у единственного поставщика, но произведенные по факту несостоявшихся конкурентных процедур. К сожалению, не представляется возможным разделить случаи заключения контрактов по итогам несостоявшихся процедур по виду процедуры (конкурс, аукцион, котировка), поскольку правилами заполнения формы № 1-торги предусмотрено суммирование всех таких закупок в единый показатель.

На Диаграмме 10 представлено поквартальное изменение числа закупок конкурентными способами.

Динамика изменения всех показателей сходна – постепенное увеличение числа проведенных процедур с каждым кварталом в течение года. При этом



Диаграмма 11. Суммарная начальная цена закупок
в Российской Федерации (в тыс. руб.)

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

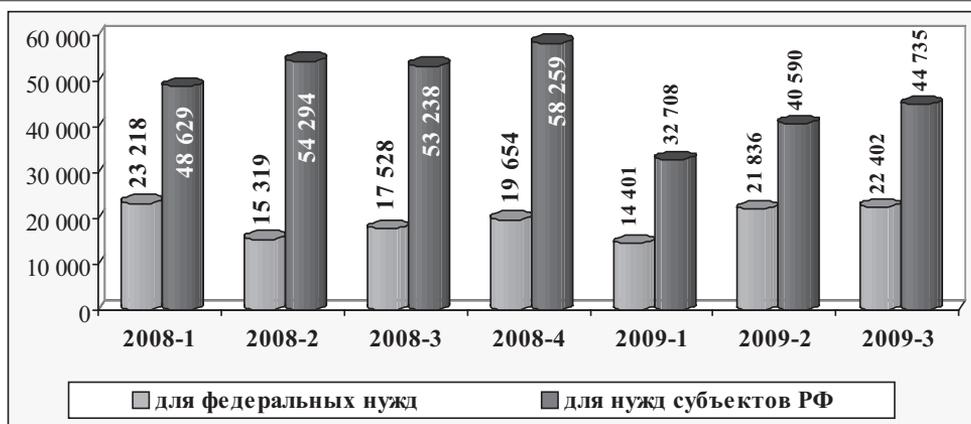


Диаграмма 12. Количество торгов по уровням бюджета

число проведенных торгов меньше (в некоторые периоды значительно) числа проведенных запросов котировок. Разрыв увеличивается в четвертом квартале 2008 года (до 40%) и во втором квартале 2009 года (практически в 2 раза). Такое соотношение объясняется «мелкими» заказами, коротким сроком проведения процедуры и относительной простотой размещения заказа путем запроса котировок. В то же время необходимо помнить, что, во-первых, на данный способ размещения заказа законодательно наложены ограничения по периодам применения и суммам заключаемых контрактов, во-вторых, фактически это одна из наиболее «управляемых» со стороны заказчика процедур размещения заказа.

Диаграмма 11 подтверждает сказанное – суммы контрактов, заключенных по итогам проведенных запросов котировок на порядок меньше сумм заказов, размещенных не только по итогам торгов, но и по итогам несостоявшихся процедур.

В соответствии с нормами законодательства о закупках наиболее предпочтительными способами размещения заказов являются торги. Часть 2 статьи 10 Федерального закона 94-ФЗ гласит: «2. Во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом» [10].

Рассмотрим данные по проведенным торгам по видам бюджетов.

На изменение количества проведенных торгов (Диаграмма 12) большее влияние оказывают торги для нужд бюджетов субъектов Российской Федерации. Количество проведенных торгов для нужд субъектов Российской Федерации значительно больше, чем торгов для федеральных нужд.

В то же время, «взлет» сумм заказов, размещенных на торгах в 4 квартале 2008 года, обеспечили и федеральный, и региональные бюджеты (Диаграмма 13). Тенденция плавного увеличения сумм размещенных заказов обусловлена только федеральным бюджетом. По ценовым показателям федеральные нужды во все периоды опережают нужды региональные. Дело в том, что средняя начальная

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

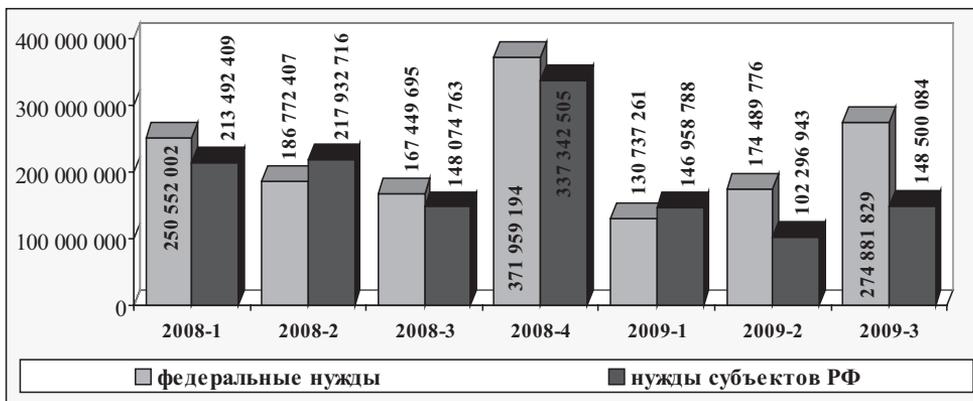


Диаграмма 13. Сумма начальной цены торгов по уровням бюджета
(в тыс. руб.)

цена одной закупки для нужд федерации больше, чем средняя начальная цена одной закупки для нужд субъектов – федеральные закупки «дороже».

По определению Федерального закона 94-ФЗ торги – это конкурс и аукцион [10]. При этом, в соответствии с частью 4 статьи 10 Федерального закона 94-ФЗ и Распоряжением Правительства РФ №236-р [9] преимущественным видом торгов является аукцион. Данные, отраженные на Диаграмме 14, подтверждают это в отношении количества проводимых процедур.

Наблюдается плавное общее уменьшение количества проведенных конкурсов и столь же плавное в течение года нарастание количества проведенных аукционов.

Исходя из правил заполнения Фомы статистического наблюдения, динамику числа проведенных процедур следует оценивать как динамику состоявшихся торгов, по итогам которых были заключены контракты.

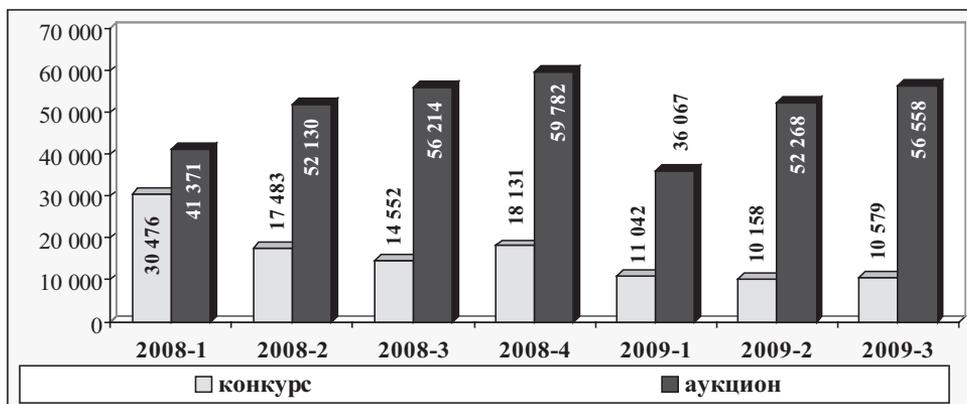


Диаграмма 14. Распределение количества заказов по видам торгов
в Российской Федерации

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

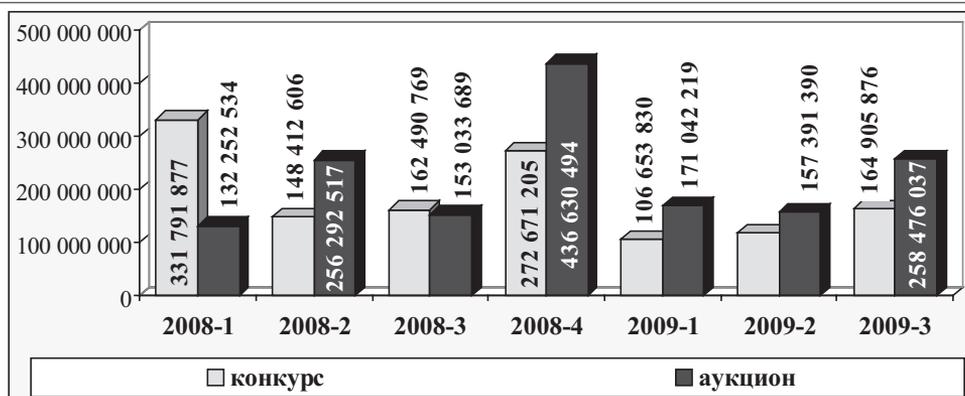


Диаграмма 15. Сумма начальной цены контрактов по видам торгов в Российской Федерации (в тыс.руб.)

Несмотря на то, что суммы заказов, размещенных способом проведения аукциона, практически всегда больше, чем суммы заказов, размещенных путем проведения конкурса (Диаграмма 15), это преимущество не так сильно выражено, как в количестве заказов. Таким образом, цена 1 контракта, заключенного в результате проведения конкурса, в среднем дороже, чем цена 1 контракта, заключенного по результатам проведения аукциона.

Картина будет неполной, если не рассмотреть изменение количества закупок и сумм, размещенных еще одним конкурентным способом размещения заказа, не попавшим в разряд «торги» – запросом котировок цен (Диаграмма 16).

Динамика количества проведенных запросов котировок схожа с динамикой количества проведенных аукционов – рост в 2008, спад в начале 2009 года. Отличием является уменьшение числа проведенных запросов котировок в 3 квартале

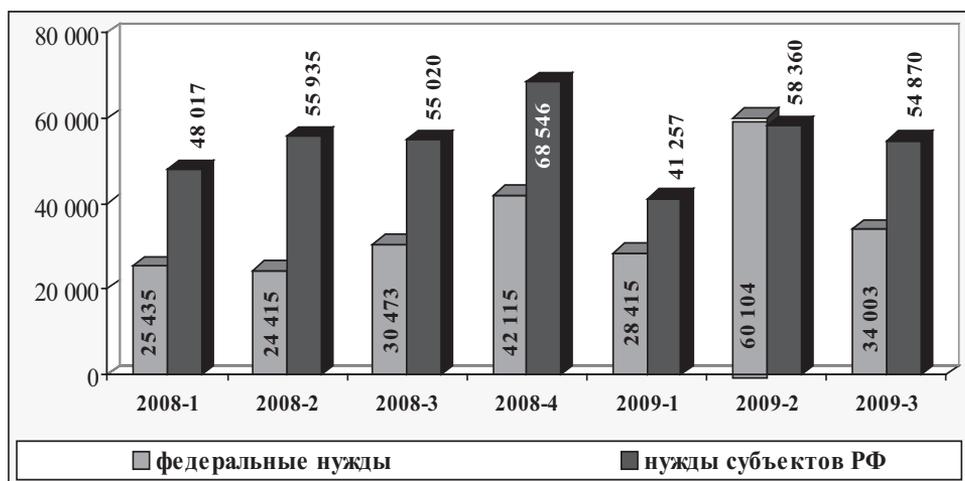


Диаграмма 16. Количество проведенных запросов котировок по видам бюджетов

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

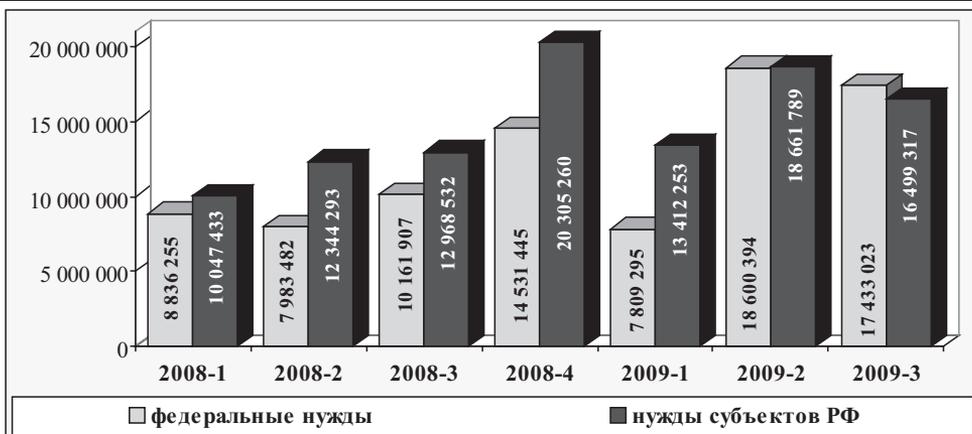


Диаграмма 17. Суммарная начальная цена запросов котировок по видам бюджетов (в тыс. руб.)

2009 года. Регионы проводят котировок больше, и больше сумм заказов размещают этим способом, чем федеральные заказчики (Диаграмма 17).

Итак, при общей тенденции увеличения количества размещенных заказов (Диаграмма 1) и сумм контрактов, заключенных для обеспечения государственных нужд, закупки, проведенные конкурентными способами, демонстрируют отличающиеся от «генеральной линии» показатели.

Для полноты картины рассмотрим, как изменяются данные по несостоявшимся процедурам (Диаграмма 18).

Несостоявшихся процедур (Диаграммы 18, 19) как по числу, так и по суммам заказов больше в субъектах Российской Федерации.

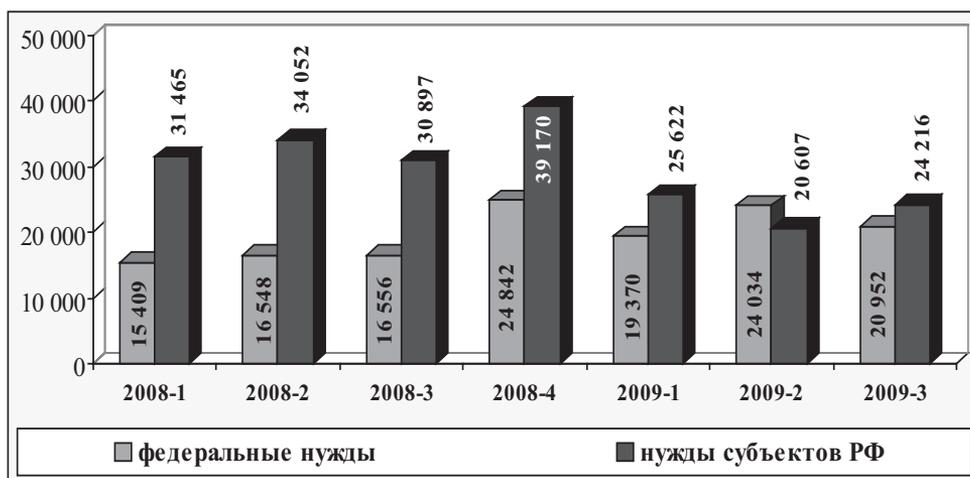


Диаграмма 18. Количество несостоявшихся процедур по видам бюджетов в Российской Федерации

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

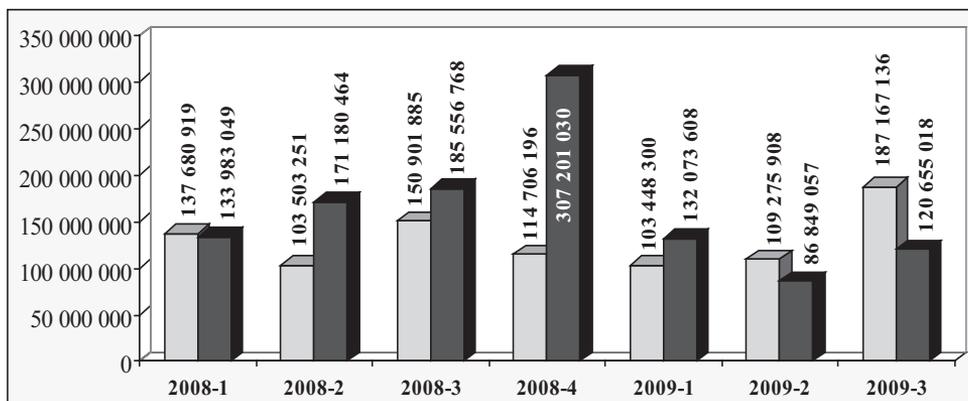


Диаграмма 19. Суммарная начальная цена несостоявшихся процедур по видам бюджетов

На то, будут ли вообще заключены контракты по итогам размещения заказа и на итоговые цены контрактов, большое влияние, несомненно, оказывает наличие или отсутствие конкуренции участников размещения заказа.

На Диаграммах 20–23 представлены данные по числу заявок, поданных в отношении одной процедуры (лота) при проведении торгов (конкурсов, аукционов) и запросов котировок.

Наиболее конкурентным способом размещения является аукцион, наименее – запрос котировок. Кроме того, при проведении конкурсов уровень конкуренции более высок в субъектах, а на аукционах – напротив, при размещении заказов для федеральных нужд. При этом для всех способов размещения заказа характерно снижение конкурентности в третьем квартале 2008 года.

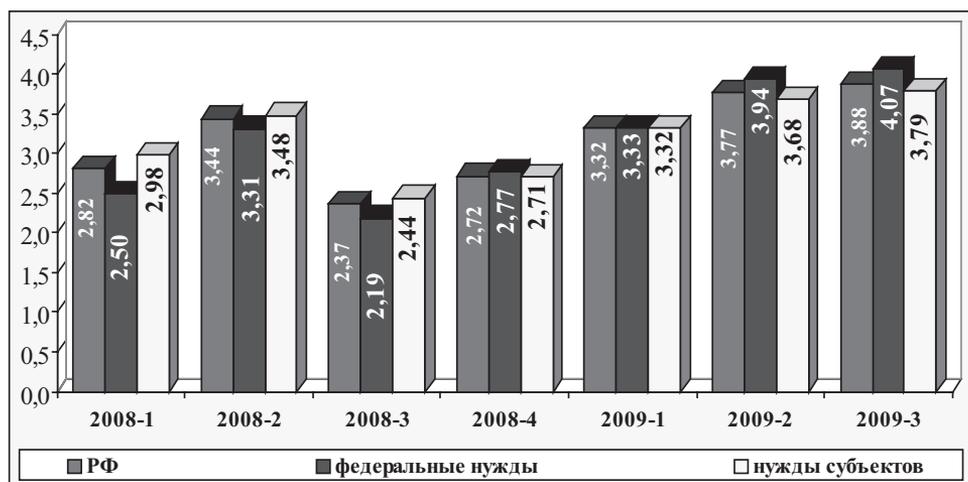


Диаграмма 20. Среднее число заявок на 1 лот при проведении торгов для государственных нужд

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА
В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД



Диаграмма 21. Среднее число заявок на 1 лот при проведении конкурсов для государственных нужд



Диаграмма 22. Среднее число заявок на 1 лот при проведении аукционов для государственных нужд



Диаграмма 23. Среднее число заявок на 1 лот при проведении котировок для государственных нужд

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

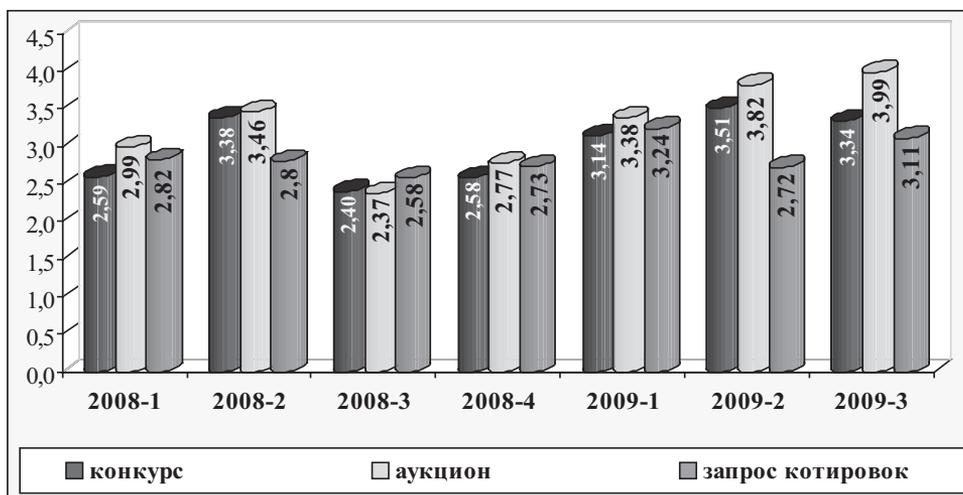


Диаграмма 24. Среднее число заявок на 1 лот при проведении закупок для государственных нужд РФ

Необходимо отметить, что существенного роста конкуренции в исследуемый период, несмотря на кризис, не произошло (Диаграммы 24–26).

Одной из основных целей Федерального закона 94-ФЗ является эффективное использование средств бюджетов. Под эффективностью в контексте закона понимается достижение большей экономии при проведении процедур закупок. Экономия «считается» сотрудниками ФАС и МЭР как снижение цены

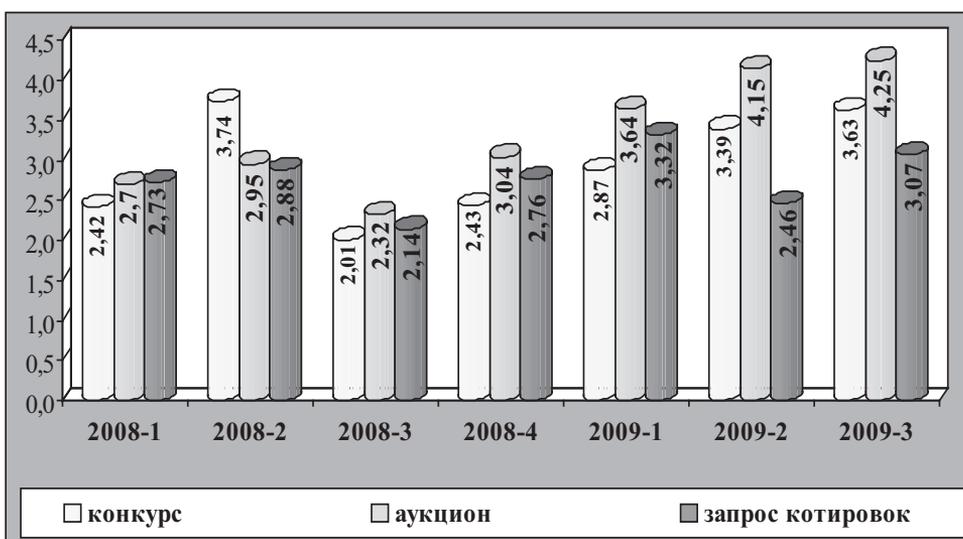


Диаграмма 25. Среднее число заявок на 1 лот при проведении закупок для федеральных государственных нужд

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

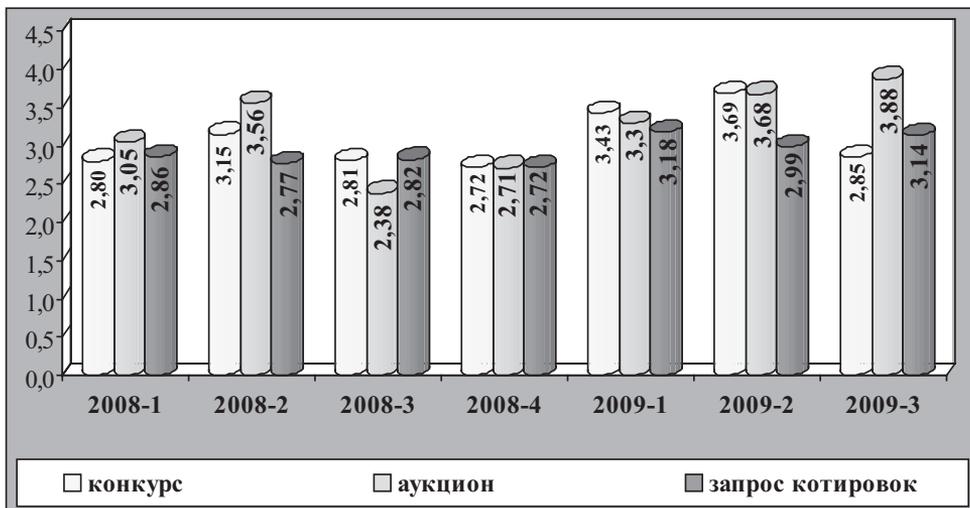


Диаграмма 26. Среднее число заявок на 1 лот при проведении закупок для нужд субъектов РФ

заключенного контракта от начальной цены за вычетом средств, затраченных заказчиком на проведение процедур.

Затраты заказчика учитываются в статистическом наблюдении следующим образом: «По строке «Затраты заказчика на организацию размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг» показываю-ются суммы по заключенным в отчетном периоде контрактам на оказание услуг специализированной организации по размещению заказов, на привлечение экспертов и консультантов, на опубликование извещений в официальном печатном органе»[4–8].

Следовательно, не учитываются «внутренние» затраты заказчика на организацию и проведение процедур закупок, возможные потери от неисполнения либо ненадлежащего исполнения заключенных контрактов и другие возможные затраты и финансовые потери. Невозможность учета таких потерь не говорит о том, что их нет. Поэтому в данной статье мы говорим не об экономии, а о снижении контрактной цены.

Снижение цены контрактов рассчитывается по формуле (1).

$$СКЦ = ОНЦК - ОСЗК - ЗЗ \quad (1)$$

Где – СКЦ – снижение контрактной цены

ОНЦК – суммарная начальная цена контрактов (лотов), выставленных на торги, и сумма контрактов (сделок) по другим способам размещения заказов

ОСЗК – общая стоимость заключенных контрактов и сделок

ЗЗ – затраты заказчика на закупку услуг по организации и проведению торгов и запросов котировок

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

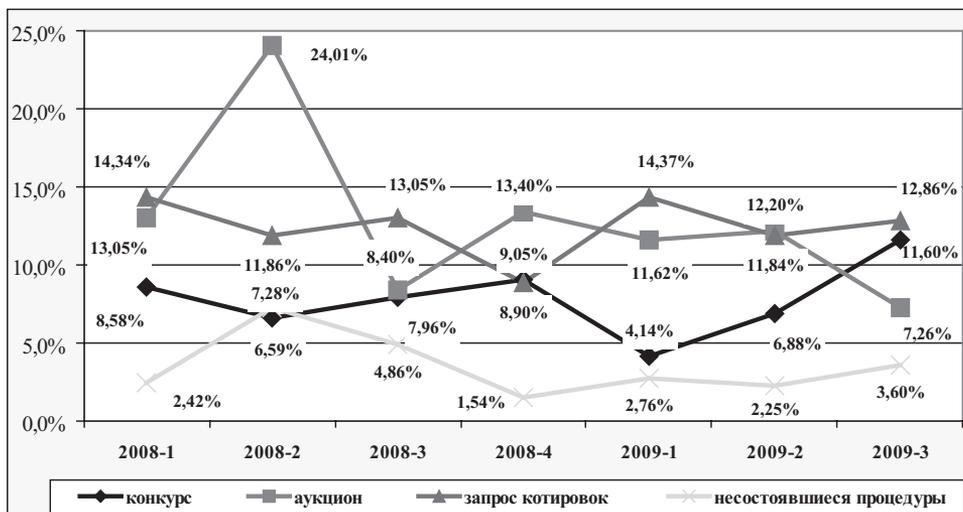


Диаграмма 27. Снижение цен по итогам проведенных закупок в РФ

Процент снижения цены – отношение абсолютного снижения цены к общей начальной цене контракта, выраженное в процентах.

Сравнение снижения цен при применении различных способов размещения заказов возможно только в относительных единицах (процентах), в связи с тем, что суммы размещенных заказов с применением различных способов несопоставимы.

Данные, представленные в Диаграмме 27, показывают, что максимальное снижение цен достигается при проведении аукционов и запросов котировок, меньшее – при проведении конкурсов и заключении контрактов по итогам несостоявшихся процедур. При этом данные по запросам котировок демонстрируют довольно ровные показатели, без резких «взлетов» и «провалов» в интервале 8,9% до 14,4%.

Снижение по конкурсам «плавает» от 4,14% до 11,6%, по несостоявшимся процедурам – от 2,25% до 7,28%.

Аукцион, как наиболее конкурентный (Диаграмма 20) способ размещения заказов, дает, естественно, и наибольшее относительное снижение цены. Но довольно спокойное изменение количества заявок на лот не объясняет «всплеска» по снижению цен при проведении аукционов во 2 квартале 2008 года – до 24% (Диаграмма 27).

Рассмотрим отдельно динамику снижения цен на аукционах, проведенных для федеральных нужд и нужд субъектов Российской Федерации (Диаграмма 28).

Данные по 2 кварталу 2008 года подтверждают общую динамику снижения цен, поскольку аукционы для федеральных нужд «дают» снижение – 28,4%, аукционы для нужд субъектов – 22,3%. Объяснение данному феномену нужно искать в данных по отдельным заказчикам. Но структура данных отчетов о размещении заказов позволила нам выделить только данные о снижении цен по

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

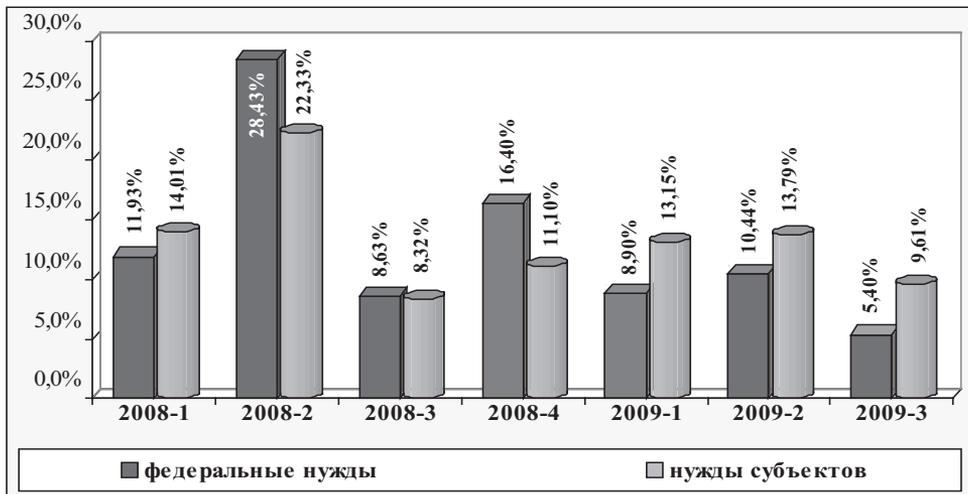


Диаграмма 28. Снижение цен по итогам проведенных аукционов по видам бюджетов

отдельным субъектам отчетности – регионам и главным распорядителям бюджетных средств, представленные за период январь – июнь 2008 года (таблица «14f» сводного отчета) . Следуя формуле (1), мы можем вычислить общее снижение цены, достигнутое при размещении заказов всеми заказчиками, подотчетными главному распорядителю средств бюджета, применением всех способов размещения заказа. Результаты наибольших достижений представлены на Диаграмме 29.

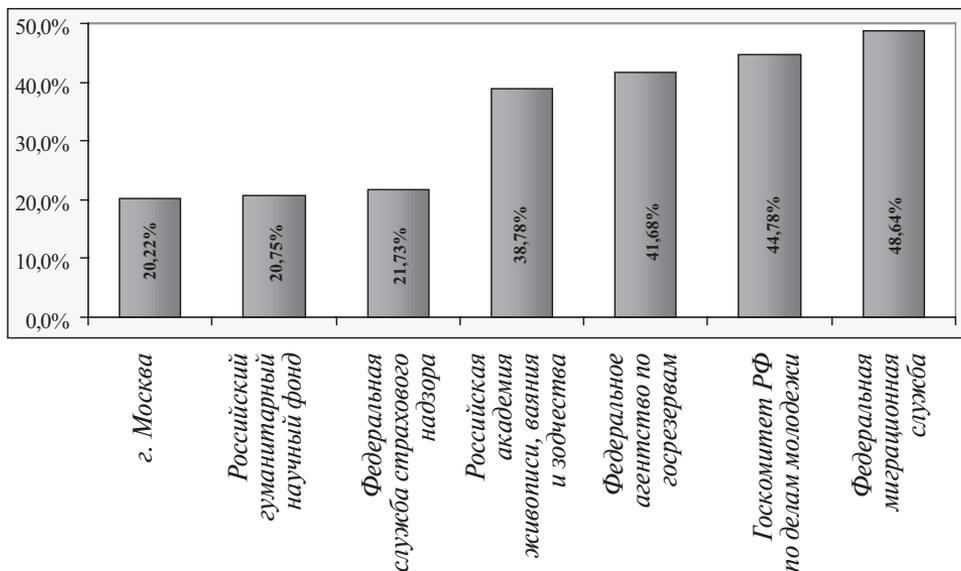


Диаграмма 28. Снижение цен по итогам проведенных аукционов по видам бюджетов

Учитывая, что в общую начальную сумму входят также те способы размещения заказа, по которым снижение контрактных цен невозможно в принципе (размещение заказа без проведения торгов, малые закупки) – возникает вопрос, какое же снижение цен достигается данными заказчиками при проведении конкурентных закупок?

Таким образом, кризисный период не стал препятствием увеличения числа и сумм размещаемых заказов для государственных нужд.

В кризисный период незначительно увеличилась конкуренция, а также продолжился рост числа и сумм заказов, размещенных у единственного поставщика.

В кризисный период значительно снизились цены контрактов для удовлетворения государственных нужд.

На этой оптимистичной ноте завершим наше исследование.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. Размещение заказа в 2006–2008 годах: подводим итоги. // Журнал «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение» – 2008, № 14 – С. 46–59.
2. Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. Размещение заказа в 2006–2008 годах: подводим итоги. (Продолжение) // Журнал «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение» – 2009, № 15 – С. 28–39.
3. Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. Размещение заказа в 2006–2008 годах. Подводим итоги. (Продолжение) // Журнал «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение» – 2009, № 16 – С. 62–73.
4. Постановление Федеральной службы государственной статистики от 17 октября 2005 г. № 71 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения в сфере государственных закупок на 2006 год».
5. Постановление Федеральной службы государственной статистики от 22 сентября 2006 г. № 52 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на 2007 год».
6. Постановление Федеральной службы государственной статистики от 9 октября 2007 г. № 73 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за проведением торгов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на 2008 год».
7. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 22 октября 2008 г. № 269 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения на 2009 год».
8. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 20 августа 2009 г. № 178 «Об утверждении статистического инструментария для организации

РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

федерального статистического наблюдения за ходом реализации целевых и аналитических программ ведомств, федеральных целевых программ (подпрограмм) и за размещением заказов на поставки товаров (работ, услуг)».

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона».

10. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», далее – Федеральный закон 94-ФЗ.

11. Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

12. <http://www.gks.ru/metod/torg.html> Статистические данные о проведении торгов и других способах размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, сайт Федеральной службы государственной статистики.

SUMMARY

Classification of goods and the choice of the optimal procedure in the state procurement system

M.M. Yudkevich, the Head of the SU-HSE Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, and **S.G. Pivovarova**, junior research fellow of the SU-HSE Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, raise in their article the issue concerning the problem of choice by the customers of the procedure of procurement while placing their orders for the realization of different categories of their necessities with regard to the current field of legislative norms in the sphere of RF state procurement regulation.

Assuming that the implementation of the classification of purchased goods cannot influence such outer factors to the nature of the good as efficiency of the judicial system, peculiarities of budgetary legislation or reputational mechanisms efficiency, the authors suggest using as a basis of classification the different peculiarities of qualitative characteristics of the goods.

As a base of the classification of the purchased goods they suggest to divide the goods to inspection, experimental and trust.

SUMMARY

Problems of state procurement activity in Russia: the customer's point of view

M.A. Rozhkov, the Deputy of the SU-HSE First Vice-Chancellor, and **O.N. Balayeva**, Associate Professor of the SU-HSE General and Strategic Management Department, in their article analyze the practice of placing the order by the SU-HSE procurements administration and the problems the customer confronts while reaching his goals such as placing the order in terms of 94-FL requirements.

Within the bounds of the SU-HSE project “Analysis of the functioning of the state procurement system and development of suggestions for its improvement” there has been made an attempt of generalization and systematization of the problems that Russian state customers often confront. Among the methods implemented for this research can be mentioned the case studies focused on the examination of the practical experience of organizations – state procurement customers – by means of a series of profound interviews with the specialists who deal directly with state procurements.

As the objects of the research there have been chosen one representatives in each of the following categories of state procurement customers – from federal department and from government-financed organization. To realize the goals of the research there have been prepared cases based on the information received from these interviews with the specialists of a federal department and a major government-financed organization.

Revealed with the help of these surveys, interviews and case studies, the problems have been identified, summarized and systematized according to the main stages of procurements organization and deliveries accomplishment (including the forming of the order, its placement and execution).

State procurement placement in the period of crisis

In this article the employees of the SU-HSE Institute of Procurement and Sales Management of **A.B. Solovyov I.V. Kuznetsova, T.N. Trefilova, N.V. Eremenko, E.G. Gladkova, E.L. Bogorad** and **A.V. Burkov** examine the results of placement of the orders for state needs in 2008-2009. For this analysis there has been used the data of the federal statistic supervision after the placement of the orders on the delivery of goods, works and services according to the №1-bidding form, which is annually approved by the Federal Service of State Statistics.

When this article was being prepared, there were available the statistics for the year of 2008 and the first 9 months of 2009. The data on the placed orders was provided by the customers and processed in progressive total every quarter. The examined period (2008-2009) presents special interest because, on the one hand, it shows the results which are actual for today and can be compared to the period before crisis. On the other hand, in this period the forms of the state statistic supervision have insignificant differences, meanwhile the forms and the rules of the completion during the previous periods had a few distinctions based on a number of factors.

ТРЕБОВАНИЯ К ПУБЛИКУЕМЫМ МАТЕРИАЛАМ

1. Направляемые для публикации статьи должны быть научными и иметь соответствующий инструментарий (ссылки, библиографию, таблицы, графики, иллюстративный материал).

2. **Объем рукописи**, включая список цитированной литературы, не должен превышать 24 страниц, то есть не более 40 000 знаков (без пробелов).

3. К статье прилагается резюме (аннотация) объемом не более 0,5 с., а также сведения об авторе (фамилия, имя и отчество, домашний почтовый адрес с индексом, телефон, специальность, ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), место работы и должность, дата рождения и паспортные данные).

4. **Текст статьи** в формате Word for Windows шрифтом Times New Roman, размером 14pt, через 1,5 интервала. Красные строки абзаца должны быть сделаны только абзачными отступами (а не пробелами или табуляциями). Необходимые смысловые выделения можно делать полужирным и курсивным начертаниями, но не цветом (он «потеряется» при верстке). Не делайте фреймы (рамки с текстом), так как после удаления фреймов находящийся в них текст может попасть в другое место. Сноски не должны находиться в конце статьи, а должны быть сделаны по тексту.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Необходимо, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. В таблице выделение цветом не используется, он «потеряется» при верстке.

Графики и иллюстративные рисунки. По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Воспользуйтесь Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется, не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.cdg и не экспортируйте файлы *.cdg в другие форматы). Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта, иначе при малейшем сдвиге границ страницы, неизбежном при работе с документом, элементы могут смещаться. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Internet графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев не пригодно для полиграфии.

Цитированная в статье литература (автор, название, место, издательство и год издания) приводится в алфавитном порядке в виде списка в конце статьи. Литература на иностранных языках дается после отечественной. В тексте ссылка на источник делается путем указания (в квадратных скобках) порядкового номера цитируемой книги или статьи через точку с запятой — цитируемых страниц.

Материалы, не соответствующие вышеизложенным требованиям, к публикации в Приложении не принимаются и направляются авторам на доработку.

5. Редакция также не принимает:

- ксерокопии, рукописные и машинописные экземпляры
- статьи без аннотаций

6. Статьи, направленные авторам на доработку и не возвращенные в редакцию к обозначенному сроку, исключаются из портфеля редакции.

Редакция знакомится с письмами читателей, но в переписку не вступает.

Главный редактор **Махов А.В.**

Выпускающий редактор **Грецкая Е.И.**

Формат 70x100/16.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Печ. л. 3,0. Тираж 600 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Универсал», заказ 230.

ГУ ВШЭ 115230, г. Москва, Варшавское шоссе, 44а

Тел. (499)6111528 , Тел/факс (499) 6112462